

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**Principio de no intervención y derecho de injerencia: el caso de Haití
(1993-2008)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Marcela Andrea Castro Castillo

Director

Juan Carlos Pereira Castaños

Madrid, 2018



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Título de la Tesis Doctoral

**PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN Y
DERECHO DE INJERENCIA: EL CASO DE
HAITÍ (1993 – 2008)**

Doctoranda

Marcela Andrea Castro Castillo

Bajo la dirección del Doctor:

Juan Carlos Pereira Castaños
(UCM)

Madrid, 2011

A mi papá Jorge que fue quien me inicio en la historia
A mi mamá Gisela que fue la que me motivo siempre en todo lo que emprendí
A mis hermanos Jorge y Carolina que me ayudaron cuando más lo necesitaba
A todos los amigos que he tenido en mi vida, que me apoyaron cuando me desalentaba, especialmente a mi amigo Pedro que me devolvió el interés por estudiar cuando lo había perdido.
A toda la buena gente que he conocido en mi vida, gracias a Dios.

Y a mí por tener una curiosidad insaciable.

"Inter pacem et bellum nihil est medium."
Cicerón

"Los poderosos hacen lo que pueden, en tanto los débiles sufren lo que deben".
Tucídides

"Aquellos que renuncian a los principios de la Libertad, a cambio de un poco de seguridad temporal, no son dignos de la Libertad, ni de la seguridad".
Benjamín Franklin.

"La historia humana es una historia de guerras intercaladas de breves períodos de paz, que más exactamente deberían llamarse treguas. Se ha calculado con cierta aproximación que desde 1496 antes de Cristo, hasta 1861 DC, es decir durante 3.357 años, 227 fueron de paz y 3.130 de guerra, o sea trece años de guerra por cada año de paz."
Civilita Católica, Cuaderno 3181

"Si muchos de nosotros hemos de morir por la democracia, más vale que sepamos qué significa esa palabra"
Herbert George Wells

"Todos deseamos la paz, pero la cuestión, por desgracia, es la de quién decide lo que es la paz, quién lo que sea orden y seguridad, quién lo que se haya de considerar como situación soportable o no soportable."
Carl Schmitt

"Siempre hay alguien que te dice lo que debes hacer, ya no existe el silencio, en todas partes hay ruido; si tú no estás con tus propios pensamientos, cómo vas a entender el sentido de las cosas, es imposible. Vivimos bajo una manipulación perversa, muy sutil."
Susanna Tamaro.

INDICE

INDICE.....	
INTRODUCCIÓN.....	
CAPÍTULO I: Dos principios de no intervención: las doctrinas americanas y la Carta de Naciones Unidas.....	
1. Introducción.....	1
2. El Congreso de Panamá de 1826.....	1
2.1. Doctrina Monroe.....	5
2.2. Consecuencias de Panamá 1826.....	7
3. 1898: injerencia humanitaria.....	8
3.1. La construcción del canal de Panamá.....	11
3.2. Guerra de 1898 en Cuba.....	14
3.3. La doctrina humanitaria de McKinley.....	15
3.4. Enmienda Platt.....	16
3.5. Big – stick.....	17
4. Tres doctrinas, dos visiones opuestas: doctrina Calvo, Drago y Corolario Roosevelt.....	18
4.1. Doctrina Calvo.....	19
4.2. Intervención en Venezuela.....	20
4.3. Doctrina Drago.....	21
4.4. Corolario Roosevelt.....	24
4.5. Bolivia y la Doctrina Monroe.....	26
4.6. Intervención en la República Dominicana.....	27
5. La Revolución Mexicana y la Doctrina Monroe.....	30
5.1. Wilson contra Carranza.....	30
5.2. Doctrina Estrada.....	33
6. Hacia San Francisco: el principio de no intervención y la solución pacífica de los conflictos.....	35
6.1. Tratado Gondra.....	35
6.2. Doctrina de Buena Vecindad.....	39
6.3. Conferencia de La Habana de 1940.....	41
7. La Carta de las Naciones Unidas: un concepto distinto de la no intervención.....	42
7.1. La Sociedad de las Naciones: un primer intento fracasado.....	46
7.2. La Carta de Naciones Unidas: ¿igualdad de los Estados o alianza militar?.....	54
7.3. Acta de Chapultepec.....	85
7.4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional (Conferencia de San Francisco).....	87
7.5. Conferencia de Potsdam, 17 de julio y el 2 de agosto de 1945 y las bombas atómicas.....	93
8. Truman y Guatemala: violación de la soberanía para cambiar un gobierno.....	105
8.1. Posguerra e inicio de la Guerra Fría (1945- 1959).....	106
8.2. Doctrina Larreta.....	110
8.3. Doctrina polivalente de contención Truman.....	111
8.4. Doctrina polivalente de represalia masiva.....	115
8.5. Teoría del efecto dominó.....	116
8.6. Intervención en Guatemala.....	116

9. La Revolución Cubana y la invasión a República Dominicana.	120
9.1. Bahía Cochino	122
9.2. La condena a Cuba en la OEA.	122
9.3. Nueva Frontera (1960-1980).....	123
9.4. La economía americana.....	124
9.5. Plan Cuatro	125
9.6. CEPAL	125
9.7. Alianza para el Progreso.	127
9.8. Doctrina Betancourt.....	129
9.9. La intervención en República Dominicana	131
9.10. Doctrina de intervención de Johnson	132
10. Reagan y Bush: El Salvador, Nicaragua y Panamá y la teología de la liberación.....	134
10.1. Invasión en Granada	136
10.2. Intervención en El Salvador: Teología de la Liberación versus capitalismo depredador.....	136
10.3. Nicaragua: de intervención ilícita a caso emblemático de la Corte Internacional de Justicia.	141
10.4. La caída del comunismo	146
10.5. La intervención en Panamá en 1990.....	146

CAPÍTULO II: Injerencia humanitaria: ¿de qué hablamos?

Primera Parte: Los derechos humanos y el Consejo de Seguridad.....

1. Introducción.....	164
2. La Declaración de los Derechos humanos: ¿universal o no universal?	166
2.1. La noción de derechos humanos tras la Declaración.....	174
2.2. La discriminación como raíz de las peores violaciones de los derechos humanos.....	186
2.3. El derecho humanitario.	193
2.4. Críticas a la Declaración.....	205
3. Derecho de asistencia e injerencia humanitaria. ¿Son el mismo concepto?	210
3.1. El derecho de asistencia.....	211
3.2. El concepto de injerencia humanitaria.	220
3.3. Bases jurídicas a favor y contra la injerencia humanitaria	250
4. La ONU y la injerencia humanitaria: el Consejo de Seguridad. 278	
4.1. Aspectos generales del Consejo de Seguridad.	279
4.2. 60 años después: el proceso de reforma del Consejo de Seguridad.....	287

Segunda Parte: El genocidio, Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger

5. Introducción.....	339
6. El problema de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.	341
6.1. El crimen de genocidio.....	341

6.2.	<i>Los conceptos de genocidio: Lemkin y los Tribunales Militares de Tokio y Nüremberg.</i>	342
6.3.	<i>El concepto de genocidio en la Convención.</i>	387
6.4.	<i>Los problemas de la Convención</i>	395
7.	Naciones Unidas y la injerencia humanitaria: los casos de Kurdistán, Somalia, Rwanda y Yugoslavia.	400
7.1.	<i>Resoluciones 43/131, 45/100 y 46/182.</i>	402
7.2.	<i>Resolución 688 (5 de abril de 1991) relativa a la situación de los kurdos de Irak: la influencia estratégica de Turquía.</i>	408
7.3.	<i>Resolución 794 (3 de diciembre de 1992) relativa a la situación de los somalíes.</i>	414
7.4.	<i>Resolución 872 (octubre de 1993) relativa a la situación de los rwandeses: Operación Turquesa o salvando a los genocidas.</i>	430
7.5.	<i>Informe Carlsson.</i>	448
7.6.	<i>Resoluciones relativas a la situación de los yugoslavos: la matanza de Srebrenica.</i>	452
7.7.	<i>Informe La caída de Srebrenica.</i>	479
8.	La responsabilidad de proteger: el fin de la soberanía westfaliana.	482
8.1.	<i>Una agenda para la paz.</i>	483
8.2.	<i>Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales.</i>	488
8.3.	<i>Informe Brahimi.</i>	491
8.4.	<i>Prevención de Conflictos Armados: Informe del Secretario General de la ONU (2001).</i>	494
8.5.	<i>Responsabilidad de proteger.</i>	494
8.6.	<i>Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.</i>	513
8.7.	<i>Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos.</i>	517
8.8.	<i>Aspectos negativos de La responsabilidad de proteger</i>	527
9.	El caso de Kosovo.	530
9.1.	<i>Resoluciones 1160, 1199 y 1203</i>	533
9.2.	<i>La OTAN entra oficialmente en el conflicto: resolución 1244.</i>	537
9.3.	<i>Mentiras convenientes.</i>	544
 CAPÍTULO III: ¿El deber de proteger? el caso de la intervención en Haití		
1.	Introducción	547
2.	Haití antes de la crisis del 2004.	548
2.1.	<i>Haití antes de los Duvalier.</i>	548
2.2.	<i>La dictadura de los Duvalier.</i>	552
2.3.	<i>La crisis de Haití de 1992 – 1994.</i>	559
2.4.	<i>1996- 2004 ¿Reconstrucción democrática?</i>	574
3.	La crisis del 2004	577
3.1.	<i>El papel de Estados Unidos y Francia en la crisis de Haití</i>	593
3.2.	<i>El papel de Canadá en la crisis.</i>	600
3.3.	<i>La deuda odiosa de Haití. El rol del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en la crisis.</i>	603
3.4.	<i>La Organización de Estados Americanos (OEA) y la crisis haitiana.</i>	622
3.5.	<i>La participación del CARICOM.</i>	641
3.6.	<i>La postura de los principales países latinoamericanos que participan en Haití.</i>	648

4. MINUSTAH y los cinco años de ocupación.....	672
4.1. Resolución 1529.....	672
4.2. Resolución 1542: MINUSTAH.....	684
4.3. Las acciones de la MINUSTAH: violaciones a los derechos humanos y críticas.	690
4.4. Haití y el terremoto del 12 de febrero de 2010.....	712
4.5. La reconstrucción del Estado haitiano y la Conferencia de Donantes bajo el concepto de "Estado fallido".....	717
5. La realidad de la ayuda a Haití. Perspectivas a futuro.	736

CONCLUSIONES	
---------------------------	--

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	
-------------------------------------	--

1. Fuentes documentales	767
2. Bibliografía.....	773
3. Principales sitios consultados.	828

INTRODUCCIÓN

El Derecho internacional, en un sentido amplio, define la intervención como un acto por virtud del cual un Estado o grupo de Estados interponen su autoridad para condicionar algún asunto de carácter interno o externo de otro Estado. De esta definición resulta que para que se pueda hablar de intervención tiene que existir:

1. un acto de un Estado o grupo de ellos. Quedan excluidas las acciones llevadas a cabo por grupos o movimientos no reconocidos internacionalmente, de carácter o ideología política, cualquiera que sea el procedimiento coactivo utilizado, normalmente actos subversivos (actos terroristas);
2. que el Estado o grupo de Estados interpongan su autoridad, lo que significa que la simple recomendación a sugerencia hecha a un Estado no podría calificarse de injerencia, sino en la medida en que detrás de ella se oculte una coacción o amenaza real; y
3. que se pretenda dirigir algún asunto de carácter interno o externo del Estado, es decir, que ha de recaer sobre materias en las que el Estado tiene exclusiva competencia, como es, por ejemplo, la configuración política de ese Estado o su sistema económico social y cultural, o su política exterior.

Emma Bonino en su artículo **Las distintas formas de intervención** habla de cinco tipos de injerencia:

2. injerencia económica: derivada de la globalización y de la influencia del Norte hacia el Sur¹. La movilidad sin trabas de bienes, servicios y mercancías es el bien supremo de esta forma de globalización. Que todos estos productos lleguen a todas partes es sinónimo de progreso y libertad. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se habla de seres humanos o de principios y valores universales con los que respetar la dignidad y la dimensión participativa del ser humano.
3. injerencia mediática: que se refiere a la labor de denuncia de los medios de comunicación². Estos, en la colaboración de “humanitaristas” y activistas de derechos humanos, sirven de testigos de los actos de agresión y de los horrores causados por la guerra y en otros escenarios de crisis.
4. injerencia judicial: modalidad de injerencia de Derecho de nivel global, más propia de la última década y que culminó con la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) en 1998, capacitada para juzgar crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y genocidio³.
5. injerencia militar: el derecho a emplear la fuerza como remedio extremo, porque han fracasado todas las demás formas de injerencia, para impedir o interrumpir la comisión de un crimen contra la humanidad.⁴
6. injerencia humanitaria: hace referencia a la “acción de asistencia humanitaria” y la relación que tiene con la defensa de los derechos humanos

¹ Bonino, Emma. “Las distintas formas de intervención”, *Revista de Occidente*, N° 236-237, págs. 26-27

² Bonino, Emma, *op.cit.*, págs. 26-29

³ Bonino, Emma, *op.cit.*, págs. 30-31

⁴ Bonino, Emma, *op.cit.*, págs. 30-34

que “en sí misma una forma de mantener, en situaciones de emergencia, algunos derechos fundamentales, empezando por el derecho a la vida y a la dignidad de las personas”.⁵

La intervención puede ser directa, como en Irak, o subterránea, sugerente, como la implementada en las ayudas del Fondo Monetario Internacional (FMI)... o lo que es más común: se pueden combinar distintos tipos de intervención. Lo que está claro es que sólo los sujetos de Derecho internacional pueden ser sujetos potenciales de un acto de intervención, y aún no está del todo estudiado si las conductas abusivas de parte de algunas empresas privadas o de otros entes pueden calificarse como un hecho ilícito internacionalmente.

Para contrarrestar los efectos nocivos de la intervención se ha establecido como principio a respetar por todos los Estados el de la no intervención en el principal texto que regula las actuales relaciones internacionales, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU o Naciones Unidas)

Pero ¿qué es la no intervención? Una definición aceptada de forma casi universal es la recogida en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, en la Resolución 375 (IV) adoptada en 1949 sobre la base de un proyecto preparado por la Comisión de Derecho internacional, que contiene la *Declaración de Derechos y Deberes de los Estados* (proyecto discontinuado de la Comisión de Derecho Internacional), que establece en su artículo 3 que “*Todo Estado tiene el deber de abstenerse a intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado*”, o también en la resolución 2625 sobre la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 24 de octubre de 1970, en la que se dice que “*Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho internacional.*” El principio de no intervención se extiende a cualquier forma de atentado contra la esencia del Estado. La misma resolución señala que “*Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas, encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado. El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención*”⁶. La Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su sentencia sobre el Estrecho de Corfú en 1946 (C.I.J, Gran Bretaña c/ República Popular de Albania. Sentencia del 25 de marzo de 1948) rechazó explícitamente como contrario al Derecho internacional el derecho de intervención “*El pretendido derecho de intervención no puede ser considerado*

⁵ Bonino, Emma, *op.cit.*, págs. 27- 28

⁶ Jáudenes Lameiro, José, “La intervención en las relaciones internacionales. Intervenciones lícitas e ilícitas” en *El derecho de intervención en los conflictos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, agosto 1995, página 43.

por la Corte sino como la manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha originado los más graves abusos y que no puede encontrar lugar en el Derecho internacional, cualquiera que sean las deficiencias actuales de la organización internacional. La intervención es quizás todavía menos aceptable en la particular forma que aquí revestiría porque, por la naturaleza de las cosas, ella estaría reservada a los Estados más poderosos y podría fácilmente conducir a pervertir la administración misma de la justicia internacional.(nota a pie donde se pone la cita exacta del caso IJC Report, 1945, (ICJ en cursiva))”

O sea, la intervención es considerada como una deformación de las relaciones normales entre los Estados y un desvío de los medios regulares de negociación que perturba los cauces usuales de las relaciones internacionales ya que, como ha señalado la CIJ en su sentencia sobre las Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua (1986)⁷, la no intervención es Derecho internacional consuetudinario, y su violación conlleva un elemento de coacción que es el que define y constituye la verdadera esencia de la intrusión, ya que ésta consiste en ejecutar acciones tendientes a plegar la voluntad de otro Estado, “y ella es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, ya sea bajo la forma directa de una acción militar, ya sea bajo la forma indirecta de apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas al interior de otro Estado” (párrafo 205), lo que es una agresión.

Íntimamente relacionado con el principio de no intervención se tiene al de soberanía. La soberanía es, según el Tratado de Westfalia, la identidad jurídica de un Estado dentro del Derecho internacional. Este concepto aporta orden, estabilidad y predecibilidad a las relaciones internacionales. El principio se consagra en el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas. En el plano interno, la soberanía es la capacidad de tomar decisiones imperativas respecto de la población y los recursos que se encuentran dentro del territorio de un Estado. La soberanía de los Estados conlleva la obligación de respetar la soberanía de otros Estados; ésta es la norma de no intervención que se enuncia en el artículo 2.7 de la Carta. Todo Estado soberano está capacitado por el Derecho internacional para ejercer una jurisdicción exclusiva y total dentro de sus fronteras territoriales, y los demás Estados tienen el deber de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano. Si no cumplen con ese deber, el Estado afectado tendrá a su vez derecho a defender su integridad territorial y su independencia política.

La jurisdicción de un Estado sobre su territorio no significa que se ignore que la autoridad conferida a sus gobernantes sea absoluta, ya que está limitada y regulada internamente por las disposiciones constitucionales relativas a la separación de poderes y externamente por el derecho internacional que regula las relaciones entre Estados. Pero actualmente la soberanía está aún más limitada, ya que se considera que un Estado sólo es soberano en la medida en que es capaz de ejercer esa soberanía de manera responsable tanto hacia su población como hacia la comunidad internacional. Por tanto, la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado.

⁷ CIJ, Caso de las Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y contra ésta (Nicaragua/ Estados Unidos), Sentencia del 27 de junio de 1986

El principio de no intervención y el respeto a la soberanía del Estado son fundamentales en la Carta, pilares de las relaciones internacionales, y instituyen la igualdad de los Estados; la prohibición del uso de la fuerza son consideradas como principios estructurales y normas de *ius cogens*⁸. Fueron la mayor parte de países de América los que defendieron el derecho de autodeterminación y el principio de no intervención para proteger a los pueblos de injerencias ilícitas por parte de Europa, específicamente, y luego por parte de Estados Unidos y otras potencias, plasmándolas en las resoluciones 2131 (XX) respecto a la *Declaración sobre Inadmisibilidad de la Intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía*, y la 2625 (XXV) que reproducen casi textualmente el artículo 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se establece que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, así como el artículo 20.

En este punto se detenían gran parte de los manuales de historia y de derecho internacional hacia 1993. En ese año, comencé la redacción de la tesis para obtener el grado de Licenciado en Humanidades con mención en Historia de la Universidad de Chile. Titulada **Los constituyentes de Copiapó (1859)**, tenía como objeto de estudio una guerra civil que enfrentó a lo que actualmente es el Norte Chico de Chile con el resto del país. Esa tesis fue calificada con un 5.0, en una escala de 1 (la peor nota) y 7 (la mejor). ¿El motivo? Se consideró que si bien había hecho un buen trabajo, y una buena exposición, el tema era irrelevante. Hay que recordar que en 1996 cuando rendí mi examen, el tema de moda seguía siendo el V Centenario del Encuentro de Dos Mundos (o sea, el descubrimiento de América) y cualquier tema que no encajara en el proceso de conquista o colonial, o social no era interesante. A mí no me interesaba ni el mundo indígena, ni el período colonial ni menos aún la conquista, así que mis intereses entraban en lo que fue calificado como “irrelevante”... lo que para mí fue muy injusto. Ese conflicto, tras ásperos debates entre historiadores de la segunda mitad del siglo XIX, había caído en el olvido, pasando meramente a un dato más en el gobierno decenal de Manuel Montt, lo que me pareció totalmente injusto, ya que esa guerra fue determinante tanto para definir el curso que seguiría Chile como para el de Estados Unidos. ¿Por qué el de Estados Unidos? Porque dos años después estallaría la Guerra de Secesión (1861) en la que, además de tener en común el mismo debate sobre el rumbo económico del país (minería- industria vs agricultura), un hombre habría dedicado tiempo a estudiar lo ocurrido en Copiapó y aplicaría algunas de las tácticas usadas en ese conflicto, sobre todo un armatoste diseñado por el ingeniero Anselmo Carabantes que posteriormente usaría un general yanqui llamado William Tecumseh Sherman, y que sería la base de lo que luego serían los primeros tanques fabricados en Estados Unidos, los que se llamarían “Sherman”.

⁸ “La Carta de las Naciones Unidas prohíbe expresamente en el párrafo 4 del Artículo 2 a los Estados Miembros recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y autoriza únicamente dos excepciones: la legítima defensa en virtud del Artículo 51 y las medidas de índole militar que autorice el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII (y por extensión las organizaciones regionales en virtud del Capítulo VIII) en respuesta a “toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”.” *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Asamblea General, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, párrafo 185.

A estas alturas, la pregunta que debe surgir es ¿qué tiene que ver esto con el principio de no intervención? Que para que Sherman conociera lo ocurrido en Copiapó sin haber ido a Chile, era porque habían participado norteamericanos en el conflicto. Efectivamente, hacia 1860, la postura del gobierno norteamericano era buscar nuevos recursos fuera de sus fronteras y el auge minero copiapino atrajo su atención. Por eso es que habían realizado unas cuantas inversiones. Al estallar la guerra, casi todos los inversores norteamericanos vieron la oportunidad de separar a la región y participar en su transformación en un Estado industrial, siguiendo la línea de Adam Smith, cuyo libro de teoría económica algunos ya habían leído, apoyados por el vicecónsul norteamericano que residía en Caldera. Sólo el que el gobierno chileno de Montt contase con el apoyo de Gran Bretaña, que bloqueó la ayuda tanto norteamericana como de otros países a los rebeldes disuadió a Estados Unidos de seguir persistiendo. Las quejas del gobierno chileno, que había exigido a Estados Unidos no intervenir en base a la Doctrina Monroe, no habían servido.

La mención al pasar de la Doctrina Monroe en la guerra civil me llamó la atención. Todo niño crece conociendo la frase que la sintetiza (América para los americanos), repitiéndose hasta la saciedad aquello que es la base de nuestro principio de no intervención. Todos los libros de historia y de derecho internacional en América repiten una y otra vez la misma frase, y en ese entonces leí que la Doctrina es base de la política exterior norteamericana. Algo sin embargo no cuadraba. Se repite constantemente que la política exterior de Estados Unidos actual (agresiva, belicosa, imperialista) es posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero la historia de Texas desmiente esa versión. Según la versión oficial, Estados Unidos mantenía una política de aislacionismo, lo que tampoco era cierto, porque había intervenido en el conflicto chileno de 1859 y quiso intervenir en la Guerra del Pacífico de 1879 (aunque fue rechazado como país mediador por Perú y Chile). Había incongruencia entre la historia que me habían enseñado, la que estaba viendo en la universidad y la que estaba aprendiendo de mis propias investigaciones.

Esta idea que algo no estaba bien explicado en los textos que durante años había estado leyendo se reforzó en la tesis para obtener el Diplomado en Seguridad y Defensa en la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos- Santiago de Chile/Chile (1997). La tesis, titulada **Transferencia de armas y globalización**, se centraba en la adquisición de armamento por parte de países como Chile en un mundo globalizado, donde se polemizaba entonces en el asunto del gasto reservado de defensa versus las Medidas de Confianza Mutuas que se estaban comenzando a implementar. Para ese entonces, Chile había publicado recientemente su primer Libro de la Defensa Nacional, una de las primeras publicaciones a nivel latinoamericano sobre ese tema. Pues bien, en ese texto se reafirma que en sus relaciones con otros Estados, Chile adhiere y respeta íntegramente los principios de la resolución pacífica de las controversias, a través de mecanismos de diálogo y entendimiento, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y el respeto y promoción de los tratados y acuerdos internacionales. Al revisar qué se entiende por “principio de no intervención” nuevamente aparecía la Doctrina Monroe. Esta tesis fue calificada con un 7, la nota máxima.

Al topar nuevamente con la Doctrina Monroe las dudas que habían surgido en la tesis de licenciatura volvieron. Algo seguía molestándome, y no sabía bien qué era. Tal

vez era el que si comparaba hechos, el Estados Unidos pre-1945 no se diferenciaba de la post-1945, salvo porque no era una potencia dominante. Estados Unidos, además, se podría decir que es un “animal de costumbres”: usa la misma táctica para interferir en los asuntos internos de un país una y otra y otra vez. Y eso había comenzado en 1776, cuando comenzaba la lucha por la independencia de Gran Bretaña. Estados Unidos estaba metido en la independencia de México, de Chile, de Argentina... ¿y de pronto declaraba que ningún Estado tenía derecho a inmiscuirse en los asuntos de otro? Así que me pregunté: ¿era cierto lo que nos contaban sobre la Doctrina Monroe? ¿Era capaz un presidente norteamericano de tal acto de altruismo excepcional hacia América? En otras palabras ¿era cierto que James Monroe dijo “América para los americanos”?

Las respuestas a esas dudas están en el Capítulo I de esta tesis. Este capítulo, al que se le han hecho modificaciones, fue la tesis presentada para obtener el grado de Master en Historia Iberoamericana impartido por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de Madrid, España, y Mafre-Tavera, en el que participé gracias a la Beca Fundación Carolina entre los años 2002-2003. Las ideas principales están en la obra colectiva **Diez años de reflexión sobre el nacionalismo (y acerca del estado y la nación y la soberanía y lo hispánico)**, coordinada por el profesor José Andrés Gallego, y publicada por AEDOS en el año 2007, obra en la que se me invitó a participar.

El primer capítulo de la tesis resume el proceso de como una serie de ideas se van transformando en un principio jurídico (el principio de no intervención), y los problemas que ha enfrentado, abarcando desde 1826 (Doctrina Monroe y Congreso de Panamá) hasta la invasión de ese país en 1989. Ciertamente puede parecer que lo de “resumen” es una ironía, ya que se ve que es un capítulo extenso. Consideré que para comprender cada una de las doctrinas en contra de la injerencia es necesario recordar que tras la guerra de independencia, que había conseguido congregarse a la mayor parte de la población en un esfuerzo conjunto para alcanzar un mismo objetivo, los políticos no habían encontrado una nueva causa que lograra el mismo efecto. Al contrario, ellos mismos se habían transformado en una carga al enfrascarse en eternas discusiones sobre el sistema de organización que debían tener esos nuevos Estados, sin llegar a ningún acuerdo, alejándose de la sociedad. Sólo habrá una posición común: mantener la estructura económica colonial. Gran parte de los países americanos continuarán con su sistema español hasta el día de hoy, sobre todo aquellos que basaron su economía en la agricultura, que fueron la mayoría. Esto llevó a una dependencia de otros países, principalmente europeos (Francia y Gran Bretaña) en todo orden de cosas. Se iba generando un peligroso cultivo de injusticias contra la mayor parte de la población. Poco a poco el clima de insatisfacción social fue degenerando en revueltas, motines, revoluciones, guerras civiles... en donde potencias extranjeras apoyaban a uno u otro bando, o a todos los bandos dependiendo de la conveniencia para sus intereses. Esto lejos de solucionar el problema lo agravaba.

Así que comenzaron a surgir voces para poner un freno no en sí a los conflictos, sino a las intervenciones. La idea común era que América podía resolver sus asuntos sin necesidad de “ayuda”. La respuesta de las potencias fue extrema: boicot, invasiones, imposición de gobiernos (como el caso de Maximiliano en México), etc., que reforzaron la idea de que era imprescindible establecer mecanismos de solución pacífica de

controversias entre los Estados y poner un cerco legal a las intervenciones en los asuntos internos. Sobre todo cuando un peligro mayor surgió en América: Estados Unidos. Este país, que considera a América su feudo particular, comenzó a argumentar excepciones al principio de no intervención, destacando la doctrina humanitaria de McKinley, que es en la que se funda el principio de injerencia humanitaria actualmente en voga. Todo con el fin de ejercer cada vez un mayor control en el continente.

El cuádruple peligro de representaban los conflictos latentes entre Estados, los interestatales, la intervención de Estados Unidos y las de países europeos llevó a que las ideas sobre no intervención que hasta mediados del siglo XIX estaban esparcidas por diferentes países, pasaran poco a poco a formar parte de una armazón jurídica sobre el tema. Ellas son las que regulan las relaciones dentro como fuera de los Estados americanos y son las que fundamentan al principio universal de no intervención.

Inestimable fue encontrar la obra de Dexter Perkins y su **Historia de la Doctrina Monroe**, en su versión de 1964. Perkins, contra toda la corriente que alababa la Doctrina, llegó a la misma conclusión a la que llegaría yo 40 años después: *“Durante por lo menos medio siglo se ha afirmado persistentemente que la acción del Presidente (Monroe) salvó al Nuevo Mundo de un peligro mortal, que frustró los perversos designios de los miembros de la Santa Alianza y estableció las libertades de la América hispana... Por desgracia, esta idea es pura leyenda; si examinamos los hechos con sinceridad, tenemos que admitir que el Mensaje de 1823 se dirigía contra una amenaza imaginaria. Ni una sola de las potencias continentales abrigaba propósito alguno de reconquistas en el Nuevo Mundo en noviembre o diciembre de 1823”*. Y la obra del jurista chileno Alejandro Álvarez, sobre todo **La codificación del derecho internacional en América** (1923) que me sirvió para ir conociendo las doctrinas y sobre todo el debate que suscitaron.

Esos textos junto con todos los demás que leí para la tesis del Master, me ayudaron a comprender mejor el principio de no intervención. Me di cuenta que efectivamente tenía razón: no estaba todo dicho sobre la no intervención o si lo estaba era sólo por un puñado de estudiosos cuyos textos no gozaban de popularidad más que en circuitos de historiadores sobre el tema. En la mayor parte de los textos que leía, se repetía constantemente que no había nada nuevo que decir, que el tema de la no intervención estaba zanjado y que una nueva investigación no aportaría nada nuevo. No tenía entonces, ni tengo ahora, pretensiones de dar una visión totalmente revolucionaria sobre el tema, ya que siento que por falta de medios no logré profundizar todo lo que me hubiera gustado. Sin embargo, en todos los años que llevaba escuchando y estudiando sobre la Doctrina, siempre la encontraba asociada exclusivamente al tema de conflictos armados. Y no es así. Se enseña como una muestra de altruismo y no es así, y se enseña que es la piedra angular del principio de no intervención... y tampoco es así.

Cuando presenté la tesis para el Master, habían transcurrido 10 años desde la de licenciatura, y todo lo que inicialmente mencioné estaba en discusión. Había ocurrido el desastre de Somalia, el genocidio de Rwanda, la guerra de Yugoslavia, y en el 2001 habían desaparecido las Torres Gemelas. Todos estos hechos, y otros más, eran los argumentos para señalar que la no intervención era un escollo para salvar vidas. Esto demostraba que en todos estos años la postura americana sobre injerencia y asilo se mantuvo ignorada por las potencias europeas. La prueba está en que cuando se piensa

que la no intervención se define desde lo que dice la Carta de Naciones Unidas (que no es más que una frase) y, como señalé previamente, ligada a una injerencia armada.

De hecho, las resoluciones que he mencionado al comienzo o cualquiera que trate el tema expresamente consideran que el principio de no intervención no puede afectar a las disposiciones de la Carta relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Según Hans Kelsen, en su libro **The Law of the United Nations** (1950), la obligación de un Estado de no intervenir en los asuntos de otro Estado estaría implícita en la obligación que surge del artículo 2.4⁹ de abstenerse del uso o amenaza de la fuerza. Por su parte es posición común estimar que la prohibición que contiene el artículo 2.7 para que la Organización no intervenga también abarca a los Estados “*dado que la Carta no puede permitir a los Estados hacer lo que prohíbe a la Organización Internacional misma*”, y que los principios que han sido establecidos en el artículo 2 “*lo son tanto para la Organización como para todos sus Estados miembros*”¹⁰.

Tomando como referencia la Carta, cuando un Estado arremete contra otro, la comunidad internacional, a través de la ONU o con su autorización, ejerce las medidas necesarias para restablecer el orden.

En principio, no se viola el principio de no intervención:

- siempre que se pueda invocar un Tratado especial o una norma abstracta;
- cuando existe una petición formal de intervención por parte de un gobierno legal;
- cuando el Estado puede invocar un interés legítimo, como la protección de sus nacionales y sus bienes; o sea, que serían legítimas aquellas acciones de un Estado contra otro para proteger no sólo a los nacionales del primer Estado, sino también sus propiedades, considerándose al otro Estado como agresor, una práctica bastante habitual en la América del siglo XIX.
- en casos en los que el Estado actúa en beneficio del interés general de la comunidad internacional¹¹.

Digo “en principio”, porque la realidad muestra que:

*“...al tratar de aplicar el texto expreso de la Carta, se suscitan en la práctica tres cuestiones particularmente difíciles: en primer lugar, la del Estado que aduce el derecho a recurrir a la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; en segundo lugar, la del Estado que parece estar planteando una amenaza externa, real o posible, a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras, pero no hay acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y, en tercer lugar, la de la amenaza de índole primordialmente interna, para la propia población de un Estado”*¹².

⁹ Jáudenes Lameiro, José, *op. cit.*, página 42.

¹⁰ Jiménez de Aréchaga, Eduardo, *El Derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 1980, pág. 137.

¹¹ Aguiló, Alfonso “Tolerancia (27) Amplio debate sobre la verdad” www.aplicaciones.info

¹² *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, *op.cit.*, párrafo 187.

Esto me planteaba un problema personal: la Carta de Naciones Unidas. En historia contemporánea (la disciplina en la que he trabajado) la Carta no tiene mayor importancia en los hechos que uno estudia. Pero en el caso de un jurista internacional la Carta en sí misma y las interpretaciones que se han hecho sobre ella es fundamental. La interpretación que hace un historiador de una resolución o de una sentencia difiere a la que hace un jurista internacional. En el período de Guerra Fría, el papel del Consejo de Seguridad fue poco relevante, pero desde 1990 emite vertiginosamente resoluciones que tienen el carácter de obligatorias, en casos que un historiador no puede ignorar, como la guerra de Yugoslavia, o el caso de la invasión de Irak en el año 2003. Y la Corte Internacional ha marcado ciertas líneas de relaciones internacionales en sus sentencias que con la formación de historiadora me eran incomprensibles, y que ahora entiendo el proceso por el cuál se elaboraron, no significa que esté de acuerdo con ellas.

Conocer el punto de vista de los abogados es lo que aprendí en el Diplomado de Estudios Avanzados (DEA). Como para mí el tema de la no intervención y la injerencia no está en absoluto zanjado, decidí retomarlo, pero ahora el enfoque iba a ser desde el punto de vista del derecho internacional.

Sólo que había aspectos con los que no estaba de acuerdo, como cuando la profesora Esther Barbé habló de un concepto nuevo para mí: el de “Estado fallido”.

La idea es que existen categorías de Estados basados no sólo en el área territorial donde ejercen su soberanía, sino en su constitución formal como tales, y quienes no cumplen son tildados de Estados “frágiles” o “fallidos”. Como es sabido, el reconocimiento de gobiernos es declaratorio y no constitutivo, no otorga una estructura estatal. De ahí la aparición de una serie de Estados que, difícilmente, resistirían un análisis superfluo sobre el funcionamiento de sus órganos. Son, en palabras de Robert Jackson, insustanciales, marginales o incluso nominales, o “quasi-estados”, o sea, Estados que internacionalmente se reconocen como iguales jurídicamente, que poseen iguales derechos y privilegios como cualquier otro Estado, pero que carecen manifiestamente de capacidad para mantener el orden dentro de sus fronteras y para satisfacer las necesidades de su población. Si a los quasi-estados ya existentes se le suma los nuevos surgidos de la desintegración del bloque soviético, lo que se tiene es diferentes naciones con diversos grados de organización político-administrativa que provoca un caos en el momento de establecer relaciones entre ellas¹³.

La desintegración de Estados y la aparición de nuevos, con poblaciones que se han visto afectadas física, moral y psicológicamente por ese cambio, rompieron el orden internacional. Comenzó a hablarse de un Nuevo Orden Mundial, que el fin de la Guerra Fría significaba el “fin de la historia” como la conocíamos... lo que no ocurrió. Lo que sí pasó es que los países subdesarrollados, los más afectados por el bipolarismo, unieron fuerzas para organizar un orden internacional multilateral, donde tuvieran cabida sus demandas. Pero eso ponía en riesgo el *status* de las potencias dominantes. Un período de tira y afloja llevó a las potencias a concluir que su seguridad dependía de la dominación económica de los países subdesarrollados y que la cuña para entrar era la

¹³ Pegg, Scott, “De Facto States in the International System” Institute of International Relations the University of British Columbia Working Paper No. 21, February 1998.

intervención solidaria, o sea, financiando ONGs, apoyando procesos democráticos... sin afectar a sus intereses y privilegiándolos por sobre los de los países intervenidos. Eso llevó a varios países a hablar de neocolonialismo. Esta serie de intromisiones, lejos de ir solucionando problemas agravó los ya existentes aumentando la distancia entre los países ricos y pobres. Esto agitó las aguas de los elementos más extremos de la población. Entre los Estados existen zonas oscuras llamadas "sociedad incivil", entre los que se cuentan el terrorismo mundial y el tráfico de drogas, armas y seres humanos como expresiones del poder destructivo de las redes criminales no estatales y de su capacidad para infligir enormes daños no sólo a países concretos sino también al orden internacional en su conjunto. Por eso, la única solución que las potencias han encontrado es entregar su apoyo a una superpotencia policíaca, que asuma el riesgo. O sea, que en vez de un mundo multipolar o bipolar, se tenga que conformarnos con un orden unilateral, con una superpotencia hegemónica, aunque algunos autores consideran que el supuesto nuevo orden mundial es más un neomedievalismo de evidente inspiración liberal:

*"The leading alternative to liberal internationalism is 'the new medievalism,' a back-to-the-future model of the 21st century. Where liberal internationalists see a need for international rules and institutions to solve states' problems, the new medievalists proclaim the end of the nation-state. Less hyperbolically, in her article, 'Power Shift,' in the January/February 1997 Foreign Affairs, Jessica T. Mathews describes a shift away from the state-up, down, and sideways-to supra-state, sub-state, and, above all, nonstate actors. These new players have multiple allegiances and global reach".*¹⁴

En esta reestructuración, empero, la premisa básica estaría errada. Según algunos analistas, la existencia de Estados frágiles o quasi-estados se debe al proceso de descolonización brusco sufrido por muchos de estos territorios, lo que dejó en extrema vulnerabilidad a la población, con Estados incapaces de solucionar sus problemas. Cierto es que varios países descolonizados en la segunda mitad del siglo XX han caído en fragilidad, pero mantener la idea de que existe una conexión entre este proceso y sus actuales condiciones crea la impresión que los Estados más fuertes (específicamente las ex metrópolis) tienen "deberes" con los más débiles, que éstos interpretan como una intervención, o peor, como un semicolonialismo, y reaccionan a su nueva dependencia de la ayuda del exterior, a veces de manera extremadamente violenta. Como señala Hans Morgenthau, si una nación extranjera socorre interviene; si no lo hace, también interviene. En la medida en que el gobierno debe depender de la ayuda exterior para la supervivencia de su nación se expone inevitablemente a las presiones políticas del gobierno que provee esa ayuda. Eso ha traído nuevas fuentes de tensión y de violencia. Morgenthau indica que, mientras los Estados más débiles no pueden existir sin ayuda de naciones más fuertes, rechazan intercambiar su independencia nuevamente ganada para una nueva dependencia. De ahí su reacción ambivalente a la intervención exterior. Lo que es un hecho es que los nuevos Estados y los quasi tradicionales mostraron, magnificados, los defectos del Estado westfaliano, que durante muchos años las potencias se negaron a asumir, principalmente en lo que define a un Estado sobre otro: el interés nacional. Los objetivos declarados por un gobierno, representante de un

¹⁴ Slaughter, Anne-Marie, "The real new world order," Foreign Affairs, sep/oct 1997, vol. 76, n° 5 www.mtholyoke.edu/~jwestern/um354/anne_marie_slaughter.htm

Estado, no sólo entran en conflicto con los objetivos de los demás Estados, sino con los objetivos de su propia población. Por eso los nuevos Estados y los antiguos poco consolidados políticamente no son admitidos en el nuevo diseño porque afectan a los demás, sobre todo económicamente, como señala Richard Falk,¹⁵ partiendo de la idea que generalmente un Estado fuerte en lo económico no tiene crisis sociales que puedan derrumbarlo; mientras que, en los países que presentan problemas económicos, el descontento social es inevitable, y la pérdida de legitimidad de ese Estado dependerá de si esa crisis es transitoria o permanente.

“This ambivalence compels them to choose among several different courses of action. They can seek support from multiple outside sources, thereby canceling out dependence on one by dependence on the other. They can alternate among different sources of support, at one time relying on one, and at another time relying on another. Finally, they can choose between complete dependence and complete independence, either by becoming a client of one of the major powers or by forswearing outside support altogether”¹⁶.

Lo importante en el concepto de “Estado fallido” no es como se definen, sino lo que significan para los demás Estados: una oportunidad de explotación sin control de los recursos y de la población, como señala Robert Rotberg:

“Failed states provide unparalleled economic opportunity, but only for a privileged few. Those close to the ruler or the ruling oligarchy grow richer while their less-fortunate brethren starve. Immense profits can be made from currency speculation, arbitrage, and knowledge of regulatory advantages. But the privilege of making real money when everything else is deteriorating is confined to clients of the ruling elite or to especially favored external entrepreneurs. The responsibility of a nation-state to maximize the well being and personal prosperity of all of its citizens is conspicuously absent, if it ever existed”¹⁷.

Lo que acabo de señalar no es una conclusión, sino la razón por la cuál escogí a Haití como ejemplo de mi tesis.

Cuando terminé la tesis del Master, había resuelto mi duda sobre la Doctrina Monroe en la tesis que me permitió obtener ese grado con un Notable (no entiendo la forma de calificar en España pero creo que fue una buena calificación). Sin embargo, las circunstancias a nivel mundial habían cambiado, cada vez habían más “causas” para intervenir (incluso militarmente) en un país, y por ende tenía que comprobar qué grado de validez tenían las doctrinas de no intervención en el nuevo escenario o considerarlas

¹⁵ “More concretely, governments are adapting their role and function to globalization by accepting as priorities expanded trade, favorable balances, sound fiscal and macro-economic policy, and maximum opportunities for capital mobility. The mentality of the ruling classes is deterritorialized to an extent that even “security” is defined more by reference to the global economy than in relation to the defense of territorial integrity...” Falk, Richard, “The Decline of Citizenship in an Era of Globalization”, The Transnational Foundation for Peace and Future Research, www.transnational.org/forum/meet/falk_citizen.html

¹⁶ Morgenthau, Hans J., “To Intervene or Not To Intervene,” *Foreign Affairs*, abril 1967, www.mtholyoke.edu/acad/intrel/vietnam/morgenthau.htm

¹⁷ Rotberg, Robert, “The New Nature of Nation-State Failure”, *The Washington Quarterly*, verano 2002, pp. 85–96. www.twq.com/02summer/rotberg.pdf

obsoletas. Por el otro lado, me había molestado el concepto de “Estado fallido”, porque los criterios para calificar a un país en esa categoría me parecían cuestionables.

Para obtener el grado de Diplomado de Estudios Avanzados necesitaba hacer una tesina. Obviamente no iba a escribir una tesina y una tesis doctoral diferente. Decidí retomar la tesis que había hecho en el Master, pero ahora intenté enfocarla desde el punto de vista de una postulante a diplomada en derecho internacional e incluir los textos jurídicos que había ignorado (como resoluciones, sentencias de la Corte Internacional, etc.), y agregar la investigación de un caso, un caso particular, en que se hubiera violado este principio.

Tenía muchos casos donde elegir, pero no me servía cualquiera: tenía que ser un conflicto que pudiera conectar con el principio de no intervención, tratar que fuera un caso actual (por actual pensaba en que fuera posterior a 1980), y que además no fuera un conflicto étnico y/o religioso. No quería tocar un caso en donde una de las causas de los problemas fuera las diferencias étnicas internas, como en Rwanda, o étnicas-religiosas como Yugoslavia, porque los conflictos de este tipo no basta con verlos desde el punto de vista de los hechos sino también antropológico y sociológico, lo que ya escapaba totalmente a lo que quería hacer de tesis.

Mi primera opción había sido Timor Oriental. Timor había pasado de ser una colonia portuguesa a ser invadido por Indonesia y luego de un difícil proceso había conseguido una independencia muy poco clara, ya que gran parte de sus recursos estaban y están siendo explotados por otros países como Australia, de manera descontrolada. Otra opción era el conflicto entre Ecuador y Perú, en el que Perú agredió a Ecuador, y con el fin de impedir una escalada intervinieron una serie de países sudamericanos y la OEA para solucionarlo pacíficamente.

Haití no era una opción simplemente porque no tenía ganas de trabajar sobre ese país. Y no puedo expresarlo de otra manera, ya que durante años llevaba eludiéndolo, ya que como historiadora no podía ni puedo menos que sentirme confundida por la insuficiente información fiable sobre lo que pasa en la isla. Ni siquiera hay una bibliografía a la que pudiera recurrir ya que en las bibliotecas que recorrí (la Biblioteca Nacional de Chile, la Biblioteca Nacional de España y otras) si es que había un libro sobre la isla seguramente trataba sobre los tiempos en que era colonia, y eso no me servía. Poco antes de decidir postular al doctorado, había participado en una conferencia en el Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, cuando se intentó explicar (y no se logró) por qué Chile había participado en la primera misión en el año 2004 tras el golpe de Estado, sobre todo porque ni siquiera el conferenciante (un capitán de fragata) tenía idea del por qué y se enteró de la existencia de Haití cuando llegó a la isla. Y las informaciones de prensa eran totalmente inocuas, no aportaban datos sobre el por qué Chile participaba en la misión en Haití.

En suma, lo único que sabía sobre Haití era cómo se escribe el nombre del país, dónde está y que tuvo a una familia de dictadores sangrienta, los Duvalier. Posteriormente descubriría que me equivocaba con la forma como se escribe Haití. Es Aytí.

Pero cuando comenzaba a investigar, ese país se convirtió en la única opción posible. Cuando recordaba la conferencia en la ANEPE, me preguntaba por qué, por qué no se conoce nada de Haití. Nadie en esa conferencia sabía gran cosa de la isla, salvo el capitán de fragata, y ni él sabía mucho cuando se le ordenó ir, porque no se le dijo más que superficialmente lo que se encontraría. Un ejemplo de eso fue su comentario sobre los dos días que tardaron en recorrer una distancia de 100 kilómetros... nadie les dijo que no habían carreteras y las ruedas del vehículo en el que iba con otros marinos se rompieron. En esperar el recambio, el cambiarlas, y volver a sufrir otros percances, tardó dos días en llegar a su destino. Para explicar esto, no servía como respuesta el que Chile normalmente no prepara bien sus expediciones militares, porque el caso más reciente eran las primeras campañas de la Guerra del Pacífico, y eso ocurrió en 1879.

Lo interesante en todo caso no fue esa anécdota, sino la idea de que en el Ministerio de Defensa no se habían dado todas las instrucciones. Tratando de comprender por qué, decidí revisar artículos en los periódicos sobre las discusiones para enviar o no tropas a Haití en el año 2004, y estaba claro que ni los senadores (que tenían que aprobar el envío) ni ningún político sabía lo que pasó realmente en la isla... como tampoco lo sabían en Argentina. Eso llamó mi atención: Argentina sí tenía relaciones con Haití como Estado, había recibido muchos asilados de esa isla, a diferencia de Chile, y cuestionaban el envío de tropas desde Chile y también todo lo que estaba haciendo Kofi Annan. Al leer los debates en el Senado argentino, vi que Annan, había pedido tropas, pero no había explicado claramente por qué, sino que lo hizo alegando un potencial riesgo para los haitianos, que tampoco dejó claro. Eso me hizo releer el debate en Chile, encontrando esa misma crítica en boca de la persona más autorizada para hacerla: el senador Gabriel Valdés, quien en su muy extenso currículum no sólo contaba con haber sido embajador en la isla, sino que además es el padre de Juan Gabriel Valdés quien fue nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas para dirigir la conducción de la misión de Naciones Unidas en Haití.

¿Qué pasó en el año 2004? A grandes rasgos, el presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide, enfrentó durante el año 2003 una serie de manifestaciones violentas, que exigían que renunciara a su cargo, acusándolo de corrupción, narcotráfico y otros actos. Aristide no quiere renunciar y el diálogo entre las fuerzas políticas es imposible porque no hay puntos de acuerdo. En la madrugada del 29 de febrero, fuerzas militares de Estados Unidos y Francia entran en el Palacio Presidencial y Aristide es sacado fuera del país. El Consejo de Seguridad aprueba una resolución, la 1529, ese mismo 29 de febrero, cuando ya Aristide estaba fuera del país, declaró que la situación en Haití constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y que autoriza, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Provisional durante el período máximo de tres meses para "contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad" en Haití, a fin de secundar la petición de asistencia internacional del Presidente Alexandre para apoyar al proceso político constitucional en curso. Con esa resolución en la mano, Annan pide tropas a los países de América. El primero en responder es Chile, y Argentina acepta sólo cuando Brasil lo hace.

Entonces me pregunté: si Aristide ya no estaba en el poder ¿por qué la vida de los haitianos corría riesgo? No es un país cualquiera, es uno de los países más pobres

del mundo, y el más pobre de América, y lo es desde 1804 cuando se independizó. Y entre las causas de esa pobreza no hay un conflicto armado interno o internacional, ni tampoco grandes divisiones étnicas, ni tampoco es un problema de no recibir ayuda, porque uno de los países que más las ha recibido, y es también el país con más ONGs en el mundo, y lo es desde hace 60 años por lo menos. Haití es un Estado que bajo circunstancias normales, no tendría que estar hundido en la pobreza porque tiene un vecino (República Dominicana) que ha pasado circunstancias similares y no es un país pobre; las excusas tradicionales para su deterioro no son válidas porque no hay un conflicto étnico o un conflicto armado prolongado que hubiera provocado la situación; y durante años ha sido un país desconocido a pesar de ser uno de los que más ayuda internacional recibe desde hace muchos años.

En palabras simples, la vida de los haitianos era precaria antes de Aristide, sobre todo en la época de los Duvalier, y Naciones Unidas no había hecho nada al respecto. ¿Qué había pasado en Haití en el 2004 para que de pronto Naciones Unidas se preocupase?

Tres razones más me harían elegir a la isla como el ejemplo que estaba buscando:

- es el primer caso (y espero que el último) en que la ONU ha autorizado una fuerza multinacional para imponer la paz en un continente que es considerado “pacífico” en cuanto a que entre Estados no se han desarrollado conflictos armados al menos en los últimos 30 años.
- es el primer caso en que se aplicó la “responsabilidad de proteger”, lo que permitía ver en un caso concreto las ideas en ese informe, donde se sintetiza gran parte de las ideas sobre injerencia humanitaria.
- Al mismo tiempo, su historia congrega la mayor parte de las violaciones que se puede cometer en un país tanto por dictadores internos como por intromisiones de otros Estados: expolio, esclavitud, boicot, asesinatos masivos... todo ello bajo las narices tanto de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) sin que hubiera mayor interés en “proteger” a la población hasta finales del siglo XX y principios del XXI.

La tesina para obtener el DEA fue calificada con un Sobresaliente en el año 2007.

Cuando la presenté ante el tribunal, Soledad Torrecuadrada señaló que la parte histórica de la tesis estaba mejor desarrollada que lo jurídico. Por supuesto me es más fácil hacer un análisis histórico que uno legal, pero su muy acertada crítica me hizo reflexionar que si quería ser doctora en derecho internacional tendría que hacer el esfuerzo de hacer un análisis jurídico, y hacer ese esfuerzo fue fundamental para cambiar lo que quería hacer en la tesis doctoral, sobre todo cuando me tope con un problema: la injerencia humanitaria.

La idea de lo que es la injerencia humanitaria formaba parte del segundo capítulo de la tesina, uno que no tiene absolutamente nada que ver con el de la tesis doctoral. En la tesina, ese concepto era enunciado pero no desarrollado porque la atención la centré en Naciones Unidas y en la OEA para explicar por qué actuaron en Haití. En la tesis, el Capítulo II gira en torno a la injerencia humanitaria: en explicar cómo surgió, qué conexión tiene con la asistencia, qué papel juega el Consejo de Seguridad y sus bases jurídicas.

¿Qué es lo que se conoce de la injerencia? Retrocedamos un poco: el principio de no intervención está siendo adoptado como política exterior en América, lo que afectaba a los intereses de los países europeos y de Estados Unidos que había comenzado prontamente a interferir en los asuntos de los demás países americanos. Así que literalmente hicieron que no existía y persistieron en sus intromisiones y con el uso de la fuerza, violando abiertamente una decisión tomada por gran parte de los Estados americanos. Una de las excusas usadas era ejercer el derecho de protección de los nacionales en territorio extranjero, excusa que el presidente McKinley llamaría “intervención humanitaria” que usó para participar en la guerra de independencia de Cuba en 1898 y conseguir que su país obtuviera una serie de colonias necesarias para sus planes imperialistas. La actitud de Estados Unidos en esa guerra reforzaría para gran parte de América la idea que era imprescindible exigir el cumplimiento del principio de no intervención, cosa que lograrían muy parcialmente en la Carta de Naciones Unidas.

La idea de que existe un cierto derecho a intervenir en pro de los derechos humanos quedó relegada... pero no olvidada. Hay toda una doctrina (sobre todo norteamericana) al respecto, de la que hemos puesto algunos ejemplos en el Capítulo I, que no tenía éxito en imponerse ya que violaba el derecho internacional. Eso cambió cuando el político francés y fundador de Médicos sin Frontera, Bernard Kouchner, y el profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad París II, Mario Bettati comenzaron a defender ese derecho. Ambos escribieron un texto titulado **Le Devoir d'ingérence** (París, 1987), en donde se sintetizaba la toma de conciencia de varios intelectuales italianos y franceses sobre el tema, llegando a la conclusión de que “la teoría arcaica de la soberanía de los Estados, sacralizada en protección de las matanzas” tenía que desaparecer.

Más que Bettati, Kouchner es radical en su postura. Señala que existe una especie de ósmosis entre el Derecho internacional, la moral, la filosofía y los derechos humanos. Su idea esta sintetizada en esta opinión:

*“Intervenir no es lo peor. De acuerdo, la felicidad no es cosa de políticos pero la desgracia, ¡sí lo es! Por lo tanto, cuando se multiplican esas violaciones, hay que intervenir, de lo contrario la gente muere. La intervención aspira a separar a los beligerantes y no a causar confrontación. El derecho de injerencia, -o el derecho de intervención humanitaria, como lo llama Kofi Annan- ha demostrado lo que vale, tanto en Timor Oriental como en Kosovo. Es evidente que hay un fenómeno y un mecanismo internacionales que saldrán reforzados de estas experiencias.”*¹⁸

¹⁸ Berger, Jean-François, “Bernard Kouchner, rebelde con causa”. Revista de la Cruz Roja Internacional, www.redcross.int/es/mag/magazine2001_4/kouchner.html

Tanto para Kouchner como para Bettati y quienes comparten sus ideas, el problema es que la soberanía, como actualmente esta definida, permite a los gobernantes de los Estados “elegir” que derechos humanos proteger. Eso es parte de un viejo debate, que comenzó mucho antes que se aprobase la Declaración de los Derechos humanos en 1948, y que precisamente fue la causa que se presionase para que hubiera un texto sobre derechos humanos. La Declaración, que no es obligatoria, es la base para los demás textos de derechos humanos, que sí tienen carácter vinculante y obligatorio... para los Estados que adhieren a ellos voluntariamente. Esto no gusta a muchos defensores de derechos humanos. La opinión que mejor refleja ese descontento fue dicha por el juez Kotaro Tanaka en su voto disidente en el caso ante la Corte Internacional de Justicia de África suroccidental (Liberia contra Sudáfrica), de 1966, donde señaló que: *“el principio de la protección de los derechos humanos emana del concepto del hombre como persona y su relación con la sociedad, que no puede separarse de la naturaleza humana universal. La existencia de los derechos humanos no depende de la voluntad de un Estado; ni internamente de su ley o cualquier otra medida legislativa, ni internacionalmente de Tratados o de la costumbre, en los cuales la voluntad expresa o tácita de un Estado constituye el elemento esencial.”*¹⁹. Los instrumentos de derechos humanos son usados por los Estados más como un “billete de acceso” a los recursos materiales en la escena internacional que la búsqueda de la estabilidad y la paz internacionales, como señala Stephen Krasner²⁰. No habría un verdadero compromiso de cumplirlos, algo evidente si se piensa en todas las violaciones que los Estados cometen y el descaro al cometerlas. Un ejemplo es la medida del presidente de Estados Unidos Barack Obama sobre la tortura olvidando que Estados Unidos es parte de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT) en vigor desde 1987.

El muro de la soberanía chocaba y aún choca con esa idea de supremacía de los derechos humanos: la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la sentencia sobre **Actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)** indicó que los derechos humanos no son un motivo válido para violar la soberanía de un Estado (rechazando el argumento de Estados Unidos de que en Nicaragua se violaban los derechos humanos y que por eso intervino militarmente), en su célebre párrafo 267: *“cuando los derechos humanos están protegidos por convenciones internacionales, dicha protección adquiere la forma de tales arreglos para vigilar o asegurar el respeto de los derechos humanos tal cual está previsto en las convenciones mismas”*.²¹ En esto la Corte no hacía más que mantener la postura de la Corte

¹⁹ Corte Internacional de Justicia de África suroccidental (Liberia contra Sudáfrica), de 1966. Citado por Simon, Jan-Michel, “Jurisdicción Universal. La Perspectiva del Derecho Internacional Público”. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 4/ 2002, <http://www.reei.org/reei4/Simon.PDF>

²⁰ Al facilitar la firma de acuerdos, la soberanía legal internacional ofrece a los gobernantes la posibilidad de asegurarse recursos externos que pueden aumentar su capacidad para mantenerse en el poder y fomentar la seguridad y los intereses económicos e ideológicos de quienes los apoyan. Krasner D. Stephen, **Soberanía, hipocresía organizada**, tr. Ignacio Hierro, Ed. Paidós, España, 2001.

²¹ 267 - *La Cour relève par ailleurs que le Nicaragua est accusé de violer les droits de l'homme. selon la conclusion tirée par le Congrès des Etats - Unis en 1985. Ce point particulier doit être approfondi, indépendamment de l'existence d'un “engagement juridique” pris par le Nicaragua envers l'Organisation des Etats Américains de respecter ces droits. L'inexistence d'un tel engagement ne signifierait pas que le Nicaragua puisse violer impunément les droits de l'homme... Toutefois, quand les*

Permanente de Justicia Internacional, que tanto en el Caso Decretos de Nacionalidad en Túnez y Marruecos²², y en el caso Lotus²³, había indicado que ignorar o violar el derecho internacional público era violar el principio de igualdad soberana de los Estados:

“... las normas jurídicas que obligan a los Estados se basan en la propia voluntad de éstos. No puede presumirse entonces restricciones en la independencia de los Estados. A falta de una regla permisiva en contra, la restricción que el Derecho internacional [Público] impone a los Estados en el sentido de que no pueden ejercer su poder de cualquier forma en el territorio de otro Estado está por encima de todo”.²⁴

Henri Dunant, a mediados del siglo XIX, se enfrentó al problema y encontró una solución aceptable tanto para los Estados como para sus intenciones, y esa solución permitiría el trabajo de una organización que creó: Cruz Roja. Si un grupo busca ayudar y salvar vidas humanas, y se compromete a respetar las leyes del Estado donde vayan a trabajar, no violan el principio de no intervención.

La creación de Cruz Roja y la tenacidad de Dunant gestaron un derecho internacional distinto al tradicional: el derecho humanitario. El derecho humanitario en su mayor parte se centra en qué hacer en caso de conflicto armado para impedir muertes innecesarias y difiere de las normas de derechos humanos ya que se aplica en caso de conflicto cuando los derechos humanos quedan reducidos a los mínimos. Pero tienen que jugar dentro de las reglas del derecho internacional, un derecho que para ser modificado tiene que contar con el apoyo de la mayoría de los Estados.

Pero como he señalado, era una solución aceptable, no definitiva. El derecho humanitario se centra sobre todo en los casos de conflictos armados “declarados”, y la mayor parte de los conflictos no son declarados, y muchos de ellos son internos. Aparte está el hecho que no siempre una violación de derechos humanos es por un conflicto, o una dictadura. A fin de cuentas, un tornado, un terremoto, o una inundación pueden causar tantas muertes como un genocidio y la mayor parte de los Estados no están preparados para dar solución pronta a todos los afectados por un desastre natural.

droits de l'homme sont protégés par des conventions internationales, cette protection se traduit par des dispositions prévues dans le texte des conventions elles même et qui sont destinées à vérifier ou à assurer le respect de ces droits.

La promesse politique avait été faite par le Nicaragua dans le cadre de l'Organisation des Etats Américains, de sorte que les organes de cette organisation se trouvent compétents pour en vérifier le respect. La Cour a relevé (paragraphe 168), que, depuis 1979, le Gouvernement du Nicaragua a ratifié plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont la convention américaine portant sur ce sujet (pacte de San José, Costa Rica). Ces mécanismes ont fonctionné. Ainsi, la commission interaméricaine des droits de l'homme a pris des mesures et élaboré des rapports (OEA/Ser. L/V/II.53 et 62) après s'être rendue au Nicaragua à l'invitation de son gouvernement. L'Organisation des Etats Américains était donc à même, si elle le souhaitait, de statuer sur la base de ces constatations.

²² P.C.I.J. Series B, No. 4 (1924), "Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco on 8 november 1921", Advisory opinion, 7 February 1923.

²³ P.C.I.J. Series A, No. 10 (1927), "S.S. Lotus (France v. Turkey)", Judgement, 7 September 1927.

²⁴ P.C.I.J. (1927), *op. cit.*

Durante muchos años, grupos de personas se dedicaban (sin ningún tipo de apoyo) a recorrer el mundo para ayudar a afectados por algún desastre o por algún conflicto interno, donde no puede actuar Naciones Unidas (o no podía). Muchas veces son expulsados, otras mueren en cumplimiento de su labor, otras su ayuda se entrega de manera desordenada o no se puede entregar porque otros Estados lo impiden o el gobierno del Estado afectado la usa en su propio beneficio... El derecho humanitario no es el adecuado para ese tipo de situaciones, ni tampoco había una normativa en el derecho internacional. Empero la cuestión estaba presente, y había que poner cierto orden, tanto para garantizar la integridad de las personas que van a ayudar como de los afectados y al mismo tiempo no violar la soberanía estatal.

La respuesta (o un esbozo de ella) es lo que se conoce como el derecho de asistencia. La distinción entre intervención y asistencia humanitaria está implícita en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la sentencia sobre **Actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)**, donde el tribunal aceptó como lícita la asistencia humanitaria, declarando que *“no cabe duda que el estricto otorgamiento de asistencia humanitaria a personas o fuerzas de otro país, cualquiera que sea su afiliación política en sus objetivos, no puede ser considerada como una intervención ilegal o contraria al Derecho internacional”* (párrafo 242). Una intervención, para ser lícita, no debe estar dirigida a menoscabar la integridad territorial o la independencia política del Estado invadido, y mucho menos ser incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Todo lo contrario. El objetivo de la intervención debería ser precisamente restablecer uno de los propósitos de la Organización, como es la salvaguardia de los derechos humanos.

El problema es que se mantiene el respeto a la soberanía estatal. Esto llevó a una escisión entre las organizaciones de derechos humanos: por un lado las organizaciones como Cruz Roja se ciñen a los márgenes que los Estados les permiten actuar, aún cuando estén en desacuerdo con ellos; pero un grupo cada vez mayoritario de organizaciones, inspiradas en Médicos sin Fronteras, los desafían. Esto ha provocado resistencia entre los Estados a aprobar el ingreso de las organizaciones humanitarias ya que sin importar la situación en la que internamente esté un Estado, ninguno renuncia a su soberanía.

Así que para las organizaciones desafiantes, la soberanía y el principio de no intervención son vistos como enemigos de los derechos humanos, una forma de amparar a dictadores, manteniendo el debate en los hechos recientes y en la interpretación hecha para la Carta de Naciones Unidas. La soberanía sobre todo, tiene que estar condicionada fuertemente al respeto de los derechos humanos.

El camino sin embargo no ha sido fácil, ya que la mayor parte de las ideas de Kouchner, Bettati y quienes les apoyan fueron rechazadas desde el derecho internacional porque el núcleo de la tesis de la injerencia es apelar a la “moral”, a la “decencia”... a conceptos éticos y a imágenes que los refuerzan para tener un determinado comportamiento mientras que las normas de relaciones internacionales se han ido planteando desde los hechos. Por eso, dentro de Naciones Unidas y de la Corte Internacional, la idea de que existe una “injerencia humanitaria” sigue sin convencer totalmente. Lo que ha ocurrido es que en la actualidad, para quienes se dedican a

trabajar en el área del Derecho internacional (particularmente norteamericanos), les es evidente que acciones que acontecen en el interior de un Estado pueden afectar a la seguridad y paz internacional. Como señalase Annan:

*“Entramos en el nuevo milenio con un código internacional de los derechos humanos que constituye uno de los grandes logros del siglo XX... Sin embargo, los derechos humanos son conculcados en forma indiscriminada en todo el mundo... Subsisten aún el genocidio, las matanzas masivas, las ejecuciones arbitrarias y sumarias, la tortura, las desapariciones, la esclavitud, la discriminación, la pobreza generalizada y la persecución de minorías. Se han establecido en las Naciones Unidas instituciones y mecanismos para erradicar estos males de nuestra civilización.”*²⁵

Cuando un Estado aplica medidas que afectan a su población de forma tal que sea imposible para la comunidad ignorarlo, ésta puede actuar. Como indicó Annan:

*“Si una vez agotados todos los medios diplomáticos razonablemente posibles, a pesar de todo, las poblaciones siguen en grave riesgo de sucumbir bajo un agresor injusto, no puede decirse que los demás Estados tengan un total derecho a la indiferencia: hay casos en que sería injusto escudarse en la tolerancia para asistir impasiblemente a flagrantes atropellos de los derechos humanos. De la misma manera, sería injusto escudarse en ese derecho a la injerencia para someter o subyugar a otro Estado”.*²⁶

Tras esta idea, de que no se pueden tolerar atentados graves contra los derechos humanos ocurran donde ocurran, ya que no son de competencia exclusiva de cada Estado, se ha presentado un nuevo derecho, el de “proteger” que, en pocas palabras, significa que la defensa de los derechos humanos está por encima de la soberanía de los Estados, por lo cual cualquier Estado estaría facultado para adoptar medidas de fuerza sobre otro para proteger a grupos o personas, aún sin ser nacionales del que actúa militarmente, en atención a consideraciones de humanidad²⁷.

Para modificar la idea de soberanía no basta con criticarla, hay que ir directamente a la organización que la salvaguarda: Naciones Unidas. Desde el comienzo, la visión internacionalista y seudodemocrática de la ONU y de sus atribuciones ha tenido que combatir con la realidad de la política de fuerza, lo que está previsto en el artículo 103 de la Carta: *“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”*.

²⁵ Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización, 31 agosto de 1999, UN Doc. A/54/1, párrs. 257-258.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed. **La Responsabilidad de Proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados**, diciembre de 2001, www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf, párrafo 1.35

Kofi Annan destacó el papel de Naciones Unidas para defender su derecho a intervenir en **Reflexiones sobre la intervención**:

“¿Para qué se establecieron las Naciones Unidas sino para actuar como lo haría un buen policía o un buen médico? Así pues, nuestra tarea consiste en intervenir: para prevenir conflictos allí donde podamos, para poner fin a los mismos cuando hayan estallado, o cuando ni lo uno ni lo otro sea posible, conseguir al menos contenerlos y evitar que se extiendan. Esto es lo que el mundo espera de nosotros, aún cuando no siempre las Naciones Unidas cumplan con estas expectativas. Es también lo que la Carta nos exige, en especial el Capítulo VI, que habla del arreglo pacífico de las controversias, y el Capítulo VII, que describe las medidas que deben adoptar las Naciones Unidas en casos de amenazas a la paz, o cuando ésta ha sido quebrantada”²⁸.

Según Annan, ello es posible porque *“la Carta fue redactada en nombre de “los pueblos”, no de los gobiernos, de las Naciones Unidas. Su objetivo es, no solamente preservar la paz internacional, pese a la importancia vital que ello tiene, sino también “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana”. La Carta protege la soberanía de los pueblos. Nunca fue una licencia para que los Gobiernos pisotearan los derechos y la dignidad de los seres humanos. Soberanía implica responsabilidad, no simplemente poder”²⁹.*

Ahora bien, ningún Estado ha renunciado a su soberanía a favor de Naciones Unidas... pero todos los que son miembros han acordado acatar las decisiones de la organización en beneficio del bien de la mayoría, y sobre todo acordaron acatar las de uno de sus órganos, el Consejo de Seguridad, que tiene como misión velar por la paz y la seguridad internacional y que tiene el poder necesario (teóricamente hablando) para imponer un tipo de conducta mediante un documento jurídico que no requiere el consenso de todos los Estados, sino tan solo de 15 e incluso menos, de 5, de los cinco miembros permanentes: las resoluciones, que tienen carácter obligatorio y vinculante. La facultad de la ONU, o más bien el Consejo, puede ejercer medidas coercitivas está presente en el comienzo de la Carta y en el Capítulo VII, considerando que esas medidas se refieren a las aplicables a un Estado que esté violando la paz y la seguridad de la sociedad internacional de acuerdo al artículo 2.7.

Los pro-injerencia, tras largos años intentando convencer a varios Estados, a mediados de la década de los 80's se centraron en el Consejo de Seguridad como objetivo para conseguir sus fines. Y consiguieron que este organismo les diera el respaldo jurídico.

Hasta aquí los hechos básicos con los que comencé mi trabajo, que es una recopilación de muchos textos, informes, ensayos y artículos sobre la injerencia humanitaria. No significa que esté o no de acuerdo con lo que he indicado, simplemente son lo que llamare “verdades aceptadas” y la cuestión que intento resolver en el Capítulo II es: ¿qué hay de cierto en todo lo que “se dice por ahí” sobre la injerencia?

²⁸ Annan, Kofi. “Reflexiones sobre la intervención” Ditchley Park, Gran Bretaña 26 de junio, 1998 Trigésimo quinta Conferencia Anual de la Fundación Ditchley, en El Problema de la Intervención www.un.org/spanish/docs/intervencion.htm

²⁹ *Ibidem.*

Esa pregunta no sólo es el hilo conductor del segundo capítulo, también es lo que hace diferente la tesina para obtener el DEA de la tesis doctoral que presento ahora.

En la tesina quise demostrar si en el caso de Haití la intervención había sido o no lícita y si realmente obtuvo el resultado esperado, que era mejorar la calidad de vida de los haitianos, o si iba a engrosar la lista de actos ilícitos tanto de ese país como de América, que en nombre del “humanitarismo” había visto desfilar muchos soldados extranjeros en sus tierras. En la tesina concluí que Haití era otro caso de injerencia ilegal, no muy diferente a Nicaragua, República Dominicana, Panamá y otros países del continente americano, disfrazada de acción moral.

En esta tesis me motivaba saber si los argumentos contra la injerencia (de cualquier tipo) indicados por la doctrina de no intervención siguen o no vigentes. O sea, si efectivamente aún en los casos en que corre riesgo de vida humana es peor intervenir contra los deseos del Estado afectado. Mi hipótesis es que sí, y para comprobarlo no me podía limitar únicamente a una intervención armada, sino incluir otras, como por ejemplo lo que hace el Banco Mundial y el Fondo Monetario con sus planes de ajuste y ver si antes del conflicto hubo alguna o algunas interferencias previas que lo desencadenaron y lo alimentaron, ya que el chantaje, el boicot y las amenazas también son condenadas en la doctrina de no intervención. No incluyo las ayudas en caso de desastre natural, ya que en esos casos la mayor parte de los gobiernos no tiene problemas en pedir ayuda y en darla bajo condiciones, sino que me centro en aquellas situaciones en que la vida humana está en riesgo por una serie reiterada de intrusiones políticas, económicas y militares.

Puede parecer una hipótesis muy simple, y siendo honesta, cuando presente mi tesina planteé que efectivamente sí puede ser peor intervenir... pero lo había probado en el caso de Haití y para casos previos a que se comenzara a aplicar la injerencia humanitaria, así que, en honor a la verdad, había fallado en ese punto, ya que no pude probar que efectivamente intervenir puede ser peor incluso en casos de violaciones de derechos humanos. Eso dejó inconclusa mi tesina y no servía realmente para contradecir la opinión de Kouchner, Bettatti e incluso de la misma Naciones Unidas que consideran que para salvar vidas tienen que hacer más permeable la soberanía.

No me preocupó en un principio no haber podido desarrollar todas mis ideas en la tesina porque ya había decidido que fuera la base de la tesis antes de comenzarla, lo que me preocupó es que estaba dejando que mis sentimientos antimilitares se impusiesen sobre mi raciocinio, y eso podía estar influyendo en que viera con muy poco respeto la forma como trata Naciones Unidas el tema, pensando que reducía al principio de no intervención a un simple protege-dictadores para justificar la violación de la soberanía. Eso me llevó a revisar toda la tesina y replantear qué es lo que buscaría con mi investigación.

Ahora bien, siendo conciente que mis convicciones personales podían de alguna forma impedirme ser objetiva, decidí guiarme por las dudas que se me fueran presentando, los “¿por qué?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿quién?- ¿qué?, y ¿para qué?” que todo historiador tiene que responder cuando estudia un tema. Eso es lo que hace esta tesis tan

extensa, porque muchas veces me tope con que el “¿para qué?” estaba conectado con un hecho que ni siquiera sabía que hubiera ocurrido, o que un “¿quién?” era recurrente en diferentes situaciones. Me sentía como si estuviera armando un puzzle con piezas de varios diferentes y tenía que encontrar las que encajaran en el que me interesaba, aquellos que pudieran explicar coherentemente los hechos que estaba examinando.

Esa estrategia me llevó incluso a ir contra mis propios deseos. Como tengo prejuicios contra la injerencia, no me sentí capaz de elegir casos al azar. Por eso, decidí seguir el mismo criterio que en los casos de la intervención: buscar los que han servido de base para que se aprobase la “responsabilidad de proteger”. Y tras haber avanzado en mi pesquisa, me centré en los casos que el Consejo de Seguridad. Eso, en primer lugar, me ayudó a centrarme en un número pequeño de resoluciones porque no necesitaba todas, sino sólo la 43/131, 45/100, 46/182, 688, 794, 872 y las relacionadas con el conflicto de Yugoslavia, que son las que sirven de base para muchas organizaciones y defensores de la injerencia para actuar dentro de un marco legal; en segundo lugar, me obligaba, contra mi propias pretensiones, a incluir conflictos étnicos y religiosos, pero como sólo tenía que centrarme en las resoluciones y el por qué y el para qué fueron aprobadas, el análisis de las causas del conflicto tenía que circunscribirlo a esa línea que es lo que intenté; y en tercer lugar me permitía tener un cuadro más completo del proceso, ya que partía desde que se intentó crear una prohibición de interferir en los asuntos internos de un Estado sin autorización expresa del gobierno de turno, hasta la aprobación de una invasión por un potencial riesgo para la vida de los haitianos. Pero sobre todo, podría estudiar los casos que el Consejo de Seguridad consideró lo bastante importantes como para tomar nota de ellos y aprobar resoluciones para que se adoptasen medidas, sin tener realmente atribuciones para ello, ya se hizo una interpretación de su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad. Quería ver bajo qué criterios se aprobaron y cómo se aplicaron estas resoluciones, ya que una matanza o un genocidio no es una novedad, y ocurrían antes que el Consejo decidiera pronunciarse al respecto.

Lo que presento a continuación es una investigación sobre qué es el principio de no intervención, que es la injerencia humanitaria, y cómo ambas doctrinas entran en conflicto en un caso como el de Haití. No pretendo poner punto y final al debate sobre la injerencia, ni tampoco dar una alternativa o solución al problema de los genocidios. Simplemente no me convencía la forma como se ha aprobado la “responsabilidad de proteger” ni cómo se ha desarrollado ese concepto, y necesitaba respuestas a las muchas preguntas que me suscitaba.

Espero que si alguien esté en la misma situación que yo y se encuentra con esta tesis, mi trabajo pueda ayudarle.

CAPÍTULO I: Dos principios de no intervención: las doctrinas americanas y la Carta de Naciones Unidas.

1. Introducción.

Tras la independencia de España, los nuevos países surgidos estaban convencidos de que había que tomar precauciones para una reconquista. Recordemos que no había una intención de independizarse de España hasta que Fernando VII retomó el trono y despóticamente quiso imponer su autoridad en el continente enviando fuerzas militares que cometieron atrocidades contra la población. La fidelidad hacia la Corona era mayoritaria hasta 1813-14, un escollo bastante duro para los próceres que buscaban librarse de ella. Ello porque en realidad en la mayor parte del continente la Colonia no fue un periodo duro con una potencia colonial agobiante (comparando con el padecimiento de la población en África y de Asia en sus periodos coloniales). De hecho, en muchas partes las normas coloniales eran letra muerta salvo en aspectos que llamaremos macroeconómicos (por ejemplo, emisión de moneda o adquisición y venta de mercancías). El continente era (y es) demasiado inmenso para que la Corona pudiera ejercer un verdadero control sobre él. Las reformas borbónicas del rey Carlos III beneficiaron a gran parte de la población colonial, considerando la pésima administración de los Habsburgo, pero no cambiaron realmente el hecho que el peso de decisión real lo tenían los criollos, que se sentían cómodos siendo gobernados por un rey bastante ausente que ignoraba absolutamente todo lo que pasaba en el continente. Un peligro para la posición de los nacionales americanos fue la actitud de los miembros de las Cortes españolas reunidas en Cádiz, pero no atrajo a la mayoría de la población hacia las ideas de independencia, sino que reforzó la fidelidad hacia la Corona.

Sólo había una forma de cambiar la imagen de la Corona y esa la dio Fernando VII: actuar como un déspota. El sangriento proceso de reconquista que sufrieron muchos países ordenado expresamente por el rey fue el detonante real de la independencia. Y el terror de volver a pasar por lo mismo fue lo que llevó a varios países a participar en el Congreso de Panamá de 1826 en que comienza realmente a gestarse el principio de no intervención tomando como base una interpretación errada de la Doctrina Monroe.

2. El Congreso de Panamá de 1826.

Hacia 1824, el prócer venezolano Simón Bolívar envió una convocatoria a un Congreso americano en Panamá a las Repúblicas de Colombia, que estaba formada por Venezuela, Ecuador, Panamá y Colombia; a México; a Río de la Plata; a Chile; y a Guatemala, que entonces abarcaba Centroamérica, o sea, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador³⁰.

³⁰ El Congreso de Panamá fue convocado en 1824, siguiendo una idea que Bolívar había expresado en la célebre Carta de Jamaica, del 6 de septiembre de 1815, donde afirma: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería,

“Bolívar, en lo que respecta a América, deseaba constituir una liga o confederación. Desde 1822, como Presidente de Colombia, propició esa idea ante los gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires. Luego, en su famosa carta del 7 de diciembre de 1824, propuso la reunión en Panamá de una asamblea general de plenipotenciarios de las repúblicas americanas. Los poderes de la asamblea, según Bolívar, serán trascendentales, deberían servir “de Consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los Tratados públicos cuando ocurran dificultades y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias”³¹.

Precisamente será Panamá la zona escogida para este Congreso por ser el nexo de unión territorial del continente. Este territorio no fue una elección al azar. Si había una zona potencialmente en riesgo de ser codiciada como presa de colonización era precisamente Panamá, ya que era uno de los puntos por el cual se proyectaba construir un canal interoceánico. La idea era unir a todos los Estados en una postura única con respecto a la intervención y la colonización. Bolívar apoyaba la postura de los nacientes Estados en la defensa de su soberanía; pero él, como otros, consideraba imprescindible aunar esfuerzos para organizar una defensa colectiva ante la potencial amenaza de una agresión armada e impedir que las diferencias entre los países desembocaran en una guerra que pudiera permitir la intervención de otras potencias. De ahí que el programa esbozado fuera el siguiente:

1. Unión continental;
2. pacto de seguridad colectiva;
3. consulta mutua en caso de conflicto;
4. asistencia recíproca en caso de agresión;
5. conciliación amistosa de las diferencias;
6. jurisdicción internacional para decidir los diferendos;
7. existencia permanente de las organizaciones de asociación.

No lo consiguió.

Uno de los problemas fue que mientras Bolívar buscaba mantener en un ámbito estrictamente latinoamericano todo este debate, algunos países exigieron la asistencia de Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda en el Congreso. El Libertador no tuvo grandes reparos en aceptar a los países europeos, a los que pretendía usar en su plan³², pero

por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse... ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!...”

³¹ Caicedo, José Joaquín, *El Derecho internacional en el sistema interamericano*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1970, página 16.

³² Su proyecto de carácter continental planteó como hipótesis de conflicto la guerra contra la Santa Alianza. Así que una de las piedras angulares de su ideal anfictiónico fue la existencia de un ejército confederado sudamericano, que actuaría en caso de ataque armado extracontinental. La agenda diplomática bolivariana incluía varios puntos. Primero, lograr una coordinación en las relaciones exteriores de los países de Sudamérica. Segundo, constituir una sola Nación por medio de un Estado confederativo. Tercero, conseguir que dicho Estado desempeñase un papel activo en el sistema internacional. Cuarto, establecer una alianza *ad hoc* con Gran Bretaña para lograr el reconocimiento español y neutralizar a la Santa Alianza. Y quinto, negociar conjuntamente el reconocimiento de la Independencia con el gobierno hispano. El Libertador se oponía a las negociaciones individuales, promovidas por el gobierno de José de San Martín.

decididamente se opuso a invitar a Estados Unidos. Para ese entonces ya se había enunciado la Doctrina Monroe. Bolívar, al contrario de muchos políticos de su época, se opuso a ella desde el principio y para disuadir a los países americanos de usarla propugnó la unidad para la defensa de la soberanía continental, la salvaguarda de las instituciones republicanas en un contexto de extenso dominio territorial con inabarcables reservas de riquezas naturales, y el logro de un lugar protagónico de los americanos en el escenario mundial. Bolívar consideraba que la aceptación de la Doctrina Monroe era lo mismo que aceptar la sumisión al paternalismo del país del norte, dando lugar a la dependencia crediticia y diplomática, lo que se conocería después como “panamericanismo”. En palabras más breves, dijo: “Los Estados Unidos quieren sujetarnos en la miseria en nombre de la libertad”.

La presencia europea en un Congreso americano es interesante para el posterior desarrollo de los acontecimientos. La razón por la cual Gran Bretaña y Holanda fueron invitadas fue la económica. Para los países americanos, la guerra de independencia fue desastrosa en resultados. Las batallas y combates se habían realizado principalmente en las zonas agrícolas, y las zonas mineras también habían quedado afectadas porque su mano de obra se había alistado en los ejércitos. ¿Cómo obtener recursos para impulsar nuevamente la hacienda pública, ahora que no se tenía una metrópolis que apoyase a los territorios americanos? De tres formas: alentando la inversión extranjera, manteniendo una economía exportadora de materias primas, y contratando créditos. No significa que no hubiera personas con suficiente capital para invertir dentro de los países, pero no se les podía ofrecer nada a cambio. Por eso hubo que recurrir al extranjero. Y, en el período que nos ocupa, la banca inglesa y la holandesa eran las más sólidas. Por supuesto, estos préstamos e inversiones no podían hacerse en el aire. Tales países no concederían nada a Estados que no les ofrecieran seguridades relativas a sus inversiones. De ahí que el objetivo en el Congreso de Panamá fuera garantizar que no habría nuevos conflictos continentales y que se mantendría la estabilidad política.

Otra historia es Estados Unidos. Su primera intención fue rechazar la invitación, pero luego cambió de opinión por los múltiples conflictos de interés que el Congreso le planteaba. En principio, la presencia de Gran Bretaña y Holanda no le era agradable. Era precisamente lo que el Presidente James Monroe (1821 - 1825) quiso evitar, que los lazos entre Europa y América se mantuvieran. Preocupaba también la adopción de la llamada Doctrina Monroe a nivel continental³³. Para Estados Unidos, era una política nacional. Que los demás países no sólo la aceptaran sino que exigieran su cumplimiento, cosa que se quiso hacer en el Congreso de Panamá, afectaba a sus intereses, porque en el Congreso de Panamá pretendieron establecer las bases de un Derecho internacional. El otro punto en conflicto era la creación de un organismo supranacional. Aun cuando esto no fue aceptado tampoco por otros países, hacer mención a un organismo que dirimiera las controversias era insostenible para Estados Unidos, que rechazó de plano pertenecer a cualquier entidad de ese tipo, ya que no

³³ Ya en 1825 el gobierno estadounidense se negó incluso a aceptar un Corolario a la Doctrina de Monroe propuesto por el argentino Juan Gregorio de Las Heras, que obligaba a todos los Estados americanos a abstenerse de alterar por la fuerza las fronteras que habían sido reconocidas en el momento de la emancipación. El hecho indicaría que los Estados Unidos estaban a favor de limitar la Doctrina Monroe sólo a la agresión europea. Un texto que trabaja este tema es el de Edmund Smith Jr., *Intervención yanqui en Argentina*, Ediciones Palestra, Buenos Aires, 1965.

quería crear vínculos contractuales para mantener su libertad de acción. Esta postura se mantendrá hasta la creación de la ONU.

Pero la principal razón del rechazo norteamericano al Congreso, era “la poca simpatía” que se tenían el gobierno norteamericano y Bolívar, por decirlo de alguna forma.

“Al gobierno de los Estados Unidos le molestaba en grado sumo el talante parejero con el que Bolívar se refería a ellos, le irritaba profundamente su proyecto de país con fronteras aún por descubrir y consiguió a tres traidores para abortar ese proceso. Fueron ellos Juan José Flores, venezolano radicado en Quito, Francisco de Paula Santander, neogranadino, y José Antonio Páez, venezolano. Con el apoyo de esos tres generales de las guerras de independencia, la Doctrina Monroe desmembró el sueño de Bolívar hasta que produjo los cinco países que, según aprendimos en primaria, habían sido liberados por su espada: Venezuela, Colombia (Nueva Granada), Ecuador, Perú y Bolivia”³⁴.

La adopción de la Doctrina por parte de Brasil y Argentina hizo que fueran enviados por Estados Unidos Richard Anderson y John Sergeant con instrucciones de no ligarse por vínculos contractuales con los Estados latinoamericanos; sólo debía concretarse a apoyar la construcción de un canal interoceánico, la libertad de cultos, el respeto a la propiedad privada, la libertad de los mares y todo cuanto estime en favor de la pacificación del continente. En cuanto a la Doctrina Monroe, su postura fue enunciadas de la siguiente manera: 1) Procurar poner término a toda especie de colonización europea en el Continente Americano; 2) denunciar la aplicación de los principios constitutivos de la Santa Alianza, como perjudiciales a la paz y seguridad de Estados Unidos. Pero los delegados no cumplieron con su misión.

El Congreso de Panamá se reunió en 1826 con la presencia de Colombia, México, América Central y Perú, además de los delegados de Gran Bretaña y de Holanda. De este Congreso surgió un Tratado, llamado Tratado, Liga y Confederación Perpetua, suscrito por las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, México y Perú, que no se ratificó. Esto, sumado a problemas internos de los mismos delegados, hizo fracasar el Congreso.³⁵

³⁴ Arconada Rodríguez, Santiago “Venezuela: Apuntes contra la guerra” , en www.convergencia.uaemex.mx

³⁵ Por un lado se encontraba la pugna entre Argentina y la Corte brasileña por la cuestión uruguaya; por otro, los problemas entre México y República Centroamericana; tercero, la falta de una infraestructura vial - que hubiera facilitado el intercambio y la cooperación interlatinoamericana- que impedía conectar con sus vecinos y sí con Estados extrahemisféricos, por ejemplo Gran Bretaña, con quienes las relaciones se manejaban a través de embarcaciones, transporte menos riesgoso y más rápido que el terrestre; cuarto, las guerras civiles; quinto, la acción de la diplomacia británica, coaligada con grupos exportadores e importadores domésticos, interesados en el establecimiento de vínculos neocoloniales, que permitió mantener la injusta estratificación social. Otras causas del fracaso fueron el retiro político y muerte de Bolívar (1830), el ostracismo de San Martín y la derrota y exilio de José Artigas.

2.1. Doctrina Monroe.

En el Congreso de Panamá se habló de la Doctrina Monroe como base del principio de no intervención. Esta Doctrina fue enunciada en 1823 por el Presidente norteamericano James Monroe motivado por las necesidades políticas y económicas. Todo comenzó con los incidentes en la península de La Florida en 1817³⁶, consecuencia de un “error” de cálculo, tras la compra de Luisiana a los franceses. El gobierno de Thomas Jefferson consideró que Luisiana, la Florida Occidental y Texas entraban en la venta, aún cuando los últimos dos eran posesiones de la Corona de España. Por muy francesa que fuera la Casa dinástica española, este “error” no es del todo creíble. El temor a una reacción europea en favor de España, concretamente la reacción de la Santa Alianza, de corte absolutista, le llevó a hacer una declaración durante su mensaje anual al Congreso el 2 de diciembre de 1823, señalando que los territorios americanos, en su condición de libres e independientes, no pueden ser objeto de una colonización por parte de potencia europea alguna³⁷.

La Doctrina gira en torno a dos principios fundamentales: la no colonización y la no intervención. Tanto para Estados Unidos como para el resto de los demás países americanos del período, la idea de volver a ser colonias era inaceptable. Sin embargo, hubo dos detalles en esa declaración que marcaron la diferencia: el objeto y la definición de no intervención. Mientras los latinoamericanos consideraban que el respeto de la no intervención debía ser cumplido por todos los Estados, para el gobierno de Monroe y los sucesivos, sólo aludía a los países europeos que, por estar en otro continente, no tenían razón justificada para tener un territorio en América; pero esa restricción no era aplicable a un Estado americano, a Estados Unidos específicamente.

*“Creían en la existencia de una civilización norteamericana que, por leyes históricas ineluctables, debía extenderse a todas aquellas tierras que parecían marcadas por un destino manifiesto superior a la voluntad de los hombres que era entrar a formar parte de los Estados Unidos”*³⁸.

¿Qué significa dicho Destino Manifiesto?

³⁶ En ese año en La Florida, que era territorio español, dos aventureros británicos provocaron a la población de la Oriental, mayoritariamente indígena, esclavos fugitivos y delincuentes blancos, a atacar a la Occidental, que ya estaba absorbida por Estados Unidos. Esta fue la causa del conflicto. Monroe ordenó al general Andrew Jackson que castigara la insurrección. Jackson decidió invadir el territorio español, depuso al gobernador hispano y atacó. España tuvo que firmar el Tratado de Adam-Onís del año 1819. Este Tratado tuvo los siguientes puntos claves: cesión de ambas Floridas a los Estados Unidos; Estados Unidos asumió el reclamo de los floridianos contra España, pagando una suma de cinco millones de dólares. Así se “compró” La Florida.

³⁷ Hernández Alonso, Juan José. *Los Estados Unidos de América. Historia y Cultura*. Ediciones Colegio de España, Salamanca, 1996, página 140.

³⁸ Navarro García, Luis (coordinador) *Historia de América IV*, Alhambra Longman, Universidad de Sevilla, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid, 1991, página 14.

*“El término reflejaba la asunción de que la Providencia había determinado que los Estados Unidos controlaran todo el continente norteamericano... Era un credo sorprendentemente similar al adoptado por las grandes potencias europeas para justificar su imperialismo cuando avanzó ese mismo siglo. Pero por el destino manifiesto también corría una fibra de romanticismo, incluso de idealismo, ya que incluiría la convicción de que aumentar el territorio estadounidense era el mejor medio para promover la expansión de los ideales e instituciones democráticos”*³⁹

La expresión fue usada por primera vez por John O’ Sullivan en 1845, en un artículo escrito para la revista *Democratic Review* de Nueva York, quien unió en una sola doctrina las razones económicas, políticas y religiosas para justificar la expansión y la invasión de Texas, indicando que *“the right of our manifest destiny to overspread and to possess the whole of the continent which Providence has given us for the development of the great experiment of liberty and federated self-government entrusted to us...The God of nature and nations has marked it for our own; and with His blessing we will firmly maintain that incontestable rights He has given, and fearlessly perform the high duties He has imposed.”* La democracia, bajo esta doctrina, estaba basada en la economía, y la economía está basada en la adquisición de tierras.

Los puntos esenciales fueron:

- La misión regeneradora;
- El derecho a la seguridad y, por ende, a la expansión territorial como forma de consolidar las fronteras;
- La predestinación geográfica;
- El derecho del pueblo elegido a la tierra no cultivada o mal cultivada.

La posición de los delegados en el Congreso entorpecía ese proyecto.

Mientras los demás países americanos estaban enfrascados en sus luchas políticas internas, Estados Unidos estaba enfocado en diseñar una política de seguridad nacional. Sobre todo hay que recordar el punto cuatro. El derecho del pueblo elegido a la tierra no cultivada o mal cultivada derivará hacia lo que se conocerá como “la misión del hombre blanco” de principios del siglo XX.

Por supuesto que a Europa el discurso de Monroe no le afectó. Fue la actitud de Gran Bretaña la que impidió que ese desprecio se materializase en una intervención armada. Recordemos que estamos en un período complejo en Europa, afectada por los efectos de la Revolución Francesa, por Napoleón Bonaparte y las acciones de la Santa Alianza para restablecer el Antiguo Régimen. Gran Bretaña utilizó la Doctrina Monroe en su beneficio. Este país tenía un interés comercial en América, y, como única potencia naval tras sus victorias sobre la armada francesa napoleónica, no tenía competidores capaces de oponerse a sus deseos, ni siquiera Estados Unidos. Gran Bretaña impidió que la Santa Alianza apoyara a España, a cambio de ventajas comerciales y la Doctrina Monroe se aplicó en parte sin haber sido aprobada, ya que no hubo reconquista.

³⁹ Jones, Maldwyn, *Historia de Estados Unidos. 1607 – 1992*, Editorial Cátedra, Madrid, 1996, página 167.

2.2. Consecuencias de Panamá 1826

Pese al fracaso del Congreso, las ideas no se olvidaron. Así, en el Congreso de 1856⁴⁰, celebrado en Chile, se firmó el Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recíproca, en el que se incorporaron los mismos principios de solidaridad continental del Congreso de Panamá, fundamentados en la contribución al mantenimiento de la paz entre los países, y se enunciaron las medidas a tomar para llegar a una solución pacífica en caso de que sugieran nuevas controversias entre los países americanos o con cualquier otro Estado fuera de la región. Esta misma idea fue discutida en la reunión celebrada en Washington, hacia 1856, donde se firmó un Tratado de Alianza y Confederación, que tampoco se ratificó.

Fue en el II Congreso de Lima, celebrado entre noviembre de 1864 y abril de 1865 donde aparecieron los deseos de que los países firmantes de los Acuerdos sobre Seguridad y Defensa suscribieran los Tratados relacionados con la defensa del continente y reclamasen soluciones pacíficas para las controversias entre los Estados firmantes, además de la solidaridad de todos ellos en los problemas que pudieran surgir para alguna de las partes. Los propósitos eran similares a los de los Congresos anteriores, más no así el rumbo que tomaba la política americana. Sin cuestionar sus resultados, que ya hemos señalado que no eran efectivos, había interés por mantener una alianza. Y eso afectaba a los intereses de los países europeos.

Este Congreso fue uno de los que mayor expectación causó en esa época, debido a que España, y gran parte de Europa, estaban en desacuerdo con el curso que llevaba el americanismo, que se había volcado desde el ideal político bolivariano hacia asuntos más bien económicos, o sea, el principio de no intervención, que había comenzado buscando impedir una nueva colonización, había derivado hacia una no intervención económica, sobre todo buscando solucionar el problema de los bloqueos marítimos por asunto de deudas, que habían comenzado a afectar a países como Venezuela y México. La Guerra contra España había comenzado por el guano, del cual Perú era el monoexportador, y Europa temía que cambiasen las condiciones para obtener materias primas del continente. Como Estados Unidos se negó a aplicar la Doctrina Monroe, el chileno Benjamín Vicuña Mackenna declaró, mientras estaba en misión en ese país, que la Doctrina Monroe estaba obsoleta. Ese ataque, que violaba la noción de no agresión y, sin duda, a la Doctrina Monroe, que rechazaba ataques armados de potencias europeas a una americana, hizo que Perú convocase un Congreso Internacional Americano, celebrado en Lima en 1865.

En él participaron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Perú. Estados Unidos no estaba en condiciones para preocuparse por este Congreso, ya que se encontraba en Guerra Civil. En medio, quedó Argentina. Este país se había

⁴⁰ Los asistentes fueron Perú, Ecuador y Chile, adhiriéndose posteriormente Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nueva Granada y Venezuela. Argentina no participó, porque, según su gobierno, no había amenaza por parte de Europa y no prestaría su apoyo a ningún tipo de alianza, y ante la invitación para adherirse al Tratado Continental, se negó.

negado reiteradamente a participar en congresos, pero circunstancialmente Domingo Faustino Sarmiento, quien había sido enviado fuera de Argentina por el Presidente Bartolomé Mitre para otra misión. Mitre seguía la tradicional política exterior de su país.⁴¹ Pero como Sarmiento no consideró la posición desde la misma perspectiva, asistió al Congreso. Contrariado, Mitre, para no afectar su propia imagen, teniendo a un plenipotenciario rebelde, lo nombró “observador”, con ordenes terminantes de no inmiscuirse, y no le dio facultades para actuar como delegado. Sarmiento, que por algo era Sarmiento, se incorporó a la denuncia formal contra el gobierno español efectuada en Lima “a su nombre y en el del pueblo argentino”.

De los cuatro tratados aprobados, dos son los que importan: el se refirió a la unión y alianza defensiva; y el relativo a la conservación de la paz creando nuevos mecanismos para la solución pacífica de las controversias, aun cuando no pasaron de ser más que simples declaraciones de principios.

Todo cambiará tras la Guerra de 1898.

3. 1898: injerencia humanitaria.

Hacia 1870 cambiará el panorama europeo, desequilibrándose la política interna continental, obligando a Gran Bretaña, la gran potencia dominante en ese período, a prestar atención al continente. Para ese entonces, sus intereses eran múltiples y complejos: sostenía relaciones comerciales con América, también estaba en África y, sobre todo, en Asia.

Por otro lado, gran parte de América se convirtió en una fuente de materias primas para los países industrializados. Los Estados concentraron sus economías en la explotación de recursos naturales y la producción agrícola - ganadera, lo que los hizo dependientes de las manufacturas europeas, lo que impidió el desarrollo de una tecnología propia. Además, para solventar los gastos que significaba remontar su economía, hubo que pedir créditos. Esta será la raíz de la principal dependencia de América con respecto de Europa: la inversión de capital y el crédito bancario. Anotamos Europa, pero la presencia de Gran Bretaña en materia financiera y crediticia fue casi hegemónica, con tal vez la única excepción de México donde la influencia provenía de Francia. Así fue creándose un círculo vicioso con Gran Bretaña como país más

⁴¹ Durante el Congreso de Lima, la posición de Argentina era compleja, y la acción de Sarmiento no la mejoró. Su participación en el Congreso de Lima fue un grave escollo para el gobierno de Mitre, quien buscaba potenciar a Argentina como potencia continental y trataba de mediar entre España y Perú, siempre y cuando Argentina obtuviera beneficio de esa mediación. Esa mediación se vería afectada si Argentina participaba en el Congreso, porque daría la señal a Europa que Argentina se adhería al americanismo que ese continente temía. Por otro lado, Argentina pretendía establecer una alianza ofensiva-defensiva con Chile, que luego podría incluir a Perú y los demás países, buscando de establecer alianzas con aquellos países, evitando que en el futuro éstos pudieran acudir en auxilio de su potencial enemigo. Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, www.argentina-ree.com.

beneficiado. Los Estados americanos, en su mayor parte, quedaron atados económicamente a esta potencia, que sólo invirtió en aquellas áreas que tendían a satisfacer sus necesidades de materias primas, recursos minerales y productos agrícolas. Si hubo ecos de la revolución industrial, como la llegada del ferrocarril, fue sólo como un medio de mejorar el flujo de las materias primas y su forma de explotación. Y las industrias que se crearon estuvieron bajo el control y propiedad del inversionista británico, no de nacionales del país donde se instalaban.

“En cuanto a las actividades bancarias también Inglaterra marcó su impronta a través de la concesión de préstamos y de la creación de establecimientos bancarios... Sin embargo, la emisión de estos préstamos fue una de las cuestiones más espinosas para Hispanoamérica, ya que no sólo le fueron concedidos bajo garantías muy cuantiosas, como hipotecas de aduanas o de rentas fiscales, sino que la mayoría de las veces su concesión estuvo motivada por la adquisición precisamente de manufacturas británicas, como era el caso de México, Lima, Bogotá, Guatemala, Chile y Buenos Aires. Por si todo ello no fuera suficiente, los elevados intereses abonados por los mismos distorsionaron, en gran medida, las economías nacionales”⁴².

Todo esto ocurría porque existía un sistema llamado de “consignación”. Para que entendamos el proceso, no debemos olvidar que una de las causas de la emancipación americana fue la pretensión de la Corona española de controlar la economía. La adopción de la doctrina de *laissez faire* por los nuevos Estados era vista como una ratificación de la independencia. Pero aunque algún Estado hubiera deseado controlar los recursos económicos, sólo habría sido eso, un deseo, porque la mayoría estaba imposibilitada de invertir. Así, se implementó el sistema de consignación, mediante el cual el gobierno arrendaría (por lo usual en exclusiva) los derechos de explotación a una casa o sociedad comercial y por ello tendremos casas comerciales en Quito, Callao, Valparaíso y en otros puertos de América. ¿Dónde estuvo el problema? En el contrato.

“En virtud de tales contratos, el gobierno obtendría una cuota fija del valor total de las ventas, quizás dos tercios, en lugar de un impuesto sobre los beneficios. El comerciante, por lo habitual un extranjero, recibiría el reembolso de los costes más un porcentaje de la venta”⁴³.

Quien controlaba el precio no era el Estado, sino el comerciante, porque su interés estaba en el volumen total, no en el precio. El contrato era limitado temporalmente, y, por tanto, había que obtener el mayor beneficio, aun a riesgo de mantener bajo el precio, que fue lo que ocurrió con el guano, el salitre y otros productos. Y como en estos países con el sistema de consignación, además tenían empréstitos contratados, Gran Bretaña, aumentando la deuda y sin necesidad de enviar tropas, intervino en los Estados. Los ingresos por la explotación de guano, salitre, hierro, etc., eran cuantiosos; pero en la mayor parte de los países, la mitad o incluso más de esos ingresos fueron usados para pagar créditos solicitados a la banca inglesa, lo que mantuvo en déficit a esos Estados durante el siglo XIX. Hubo crecimiento económico, pero de corto alcance y no llegó a toda la sociedad.

⁴² Navarro García, Luis, *op.cit*, páginas 120-121.

⁴³ Skidmore, Thomas y Smith, Peter., *Historia contemporánea de América Latina*, Crítica, Barcelona, segunda edición, mayo de 1999, página 208.

Gran Bretaña no sólo tenía que encontrar materias primas; tras la Revolución Industrial su preocupación era también encontrar mercado a sus productos manufacturados.

Así, a finales de 1898 lo que predominaba en gran parte de América era un modelo económico de desarrollo subordinado, basado casi exclusivamente en un mercado exportador de materias primas, que se encontraba motivado y controlado en gran medida desde el exterior. Por supuesto que algunos Estados americanos se dieron cuenta de esto y trataron de liberarse del yugo, sobre todo cuando varios fueron intervenidos por potencias europeas. Algunos países intentaron aplicar medidas proteccionistas. Sin embargo, la dependencia de las economías americanas de la banca europea y la imposibilidad de pagar los intereses de esas deudas, harían fracasar los intentos proteccionistas.

En el caso de Estados Unidos, en 1880 había terminado de conquistar el terreno predestinado. En 1846 con la firma de un Tratado con Inglaterra, habían anexo Oregon; en 1853 con la compra Gadsden obtuvieron una franja más de territorio al sur de los actuales estados de Arizona y Nuevo México; en 1859 Estados Unidos adquirió las Islas Medias; en 1867 le compró Alaska a Rusia; en 1872 obtuvo la concesión del puerto de Pago Pago en la Isla de Tutuila y en 1899 adquirió esta última, junto con otras islas más pertenecientes al grupo Samoa. Entonces se desató dentro del país una polémica con respecto a las debilidades de Estados Unidos. Y la principal era la carencia de una fuerza naval.

“En 1880, la flota estadounidense ya se había reducido hasta tal punto que era inferior no sólo a las de las principales potencias europeas, sino también a la de varias repúblicas americanas”⁴⁴.

Una rápida modernización transformó al país, en el plazo de una década, de uno con poca presencia marítima en una potencia naval sólo inferior a la de Alemania y Gran Bretaña⁴⁵. Se tenía una fuerza naval, pero faltaban bases donde situarla. Las primeras estuvieron en el mismo territorio norteamericano. Pero recordemos que se trata de un país con delirio de persecución: había que tener más. Las primeras ultramarinas estuvieron en el Pacífico: en el archipiélago de Samoa, donde compitió con Gran Bretaña y Alemania; y en Hawai⁴⁶, pero situar bases en la zona atlántica, aspiración del Estado norteamericano, era un problema. Todas las islas estaban ocupadas. Y en el Atlántico, Gran Bretaña seguía siendo la potencia naval. Las relaciones entre este país europeo y su ex colonia eran normalmente cordiales. Sin embargo, tenían un mismo objetivo: el canal interoceánico. Adquirir el control de parte de Centroamérica fue una lucha velada entre ambos países. Había un acuerdo, el Tratado de Clayton-Bulver de 1850, pero las condiciones no eran las mismas hacia 1890.

⁴⁴ Jones, Maldwy, *op. cit.*, página 367.

⁴⁵ Se construyeron cuatro cruceros de acero en 1883, a los que siguió una política de asignación de recursos que le permitió tener 17 barcos de guerra y seis cruceros blindados.

⁴⁶ Donde se aplicaron las mismas tácticas interventoras que se habían usado en América (la presencia de ciudadanos norteamericanos como colonos, que controlaban la economía del lugar, la promoción de un conflicto político, la instalación de un dictador pro - norteamericano, etc.)

3.1. La construcción del canal de Panamá.

En el problema del canal interoceánico confluyen tantos intereses que es difícil establecer donde y cuando empieza realmente. La historia de Panamá no tiene fechas, es una larga lucha de intereses. Como lo es la región en donde se encuentra: Centroamérica. El controlar parte de ella fue una lucha velada entre Estados Unidos y Gran Bretaña, que derivó en un conflicto diplomático entre ambas⁴⁷. En él tenemos elementos fundamentales para comprender lo que será la política norteamericana en el continente y por qué la historia de Panamá es controversial. En 1849 un grupo de inversionistas, liderados por el norteamericano Cornelius Vanderbilt⁴⁸, lograron una concesión del gobierno, de línea liberal, para iniciar un estudio de factibilidad para construir un canal. Una zona, fronteriza con Costa Rica, se consideró la más apropiada para la construcción. Pero Costa Rica reclamó la jurisdicción sobre la zona, apoyada por Gran Bretaña, quien entró en contacto con los políticos conservadores costarricenses. Eso inclinó la balanza hacia la oposición, entorpeciendo el proyecto de Vanderbilt. Estados Unidos no podía intervenir abiertamente, no en contra de Gran Bretaña. Pero sí podía apoyar a un ciudadano, que asumiera en su persona la responsabilidad política. Ese fue William Walker. Walker pronto consiguió tener influencia en los liberales nicaragüenses, obtuvo el control político del país y se convirtió en dictador. Una de sus primeras medidas fue implementar una política colonizadora de inmigrantes norteamericanos, táctica que había empleado en La Florida (1816) y Texas (1830)

Gran Bretaña aprovechó el descontento de la población para apoyar a la oposición conservadora, que obtuvo la victoria hacia 1860. Y aprovechó el descontento regional que provocó la dictadura de Walker para tomar el control del comercio del cacao y tabaco. La construcción del canal interoceánico, sin embargo, tuvo que ser relegada, hecho que quedó plasmado con la firma del Tratado Clayton-Bulwer, de 1850⁴⁹.

⁴⁷ En 1838, un agente inglés se apoderó de la isla de Roatán, frente a las costas de Honduras, y en 1843, el gobierno inglés había restablecido el protectorado sobre los indios misquitos en la costa oriental de Nicaragua y Honduras. Entretanto, Estados Unidos había firmado con Colombia el Tratado Mallarino - Bidlack de 1846, por el cual se le concedió a los ciudadanos norteamericanos el derecho de tránsito en las mismas condiciones que a los ciudadanos de Colombia y los Estados Unidos garantizaban la neutralidad del istmo, con el fin de preservar la libertad de tránsito. En 1848, los ingleses ocuparon San Juan, a orillas del río del mismo nombre, con el fin de consolidar el protectorado sobre los misquitos, rebautizando el lugar como Greytown. En 1849, un oficial británico se apoderó de la isla del Tigre, en el golfo de Fonseca, por propia iniciativa, según el gobierno inglés.

⁴⁸ Expandió el New York Central. Era un armador que invirtió en ferrocarriles. Una de sus frases, apócrifa, era "Ley. ¿Qué me preocupa la ley? ¿No tengo poder?"

⁴⁹ Una serie de invasiones a Nicaragua y Honduras por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña, ambos con intenciones de construir un canal interoceánico, llevó a un conflicto diplomático a estos dos países, que concluyó con la firma del Tratado Clayton - Bulwer, de 1850, por el cual se disponía que ninguna de las dos partes ocuparía, o colonizaría ni ejercería dominio sobre parte alguna de América Central. El Tratado también estipulaba que, en caso de que construyera un canal interoceánico, ninguno de los dos países lo fortificase o ejerciera el control exclusivo del mismo. Este obstáculo desapareció con el segundo Tratado, el de Hay - Pauncefote, de 1901. La guerra de los bóers había puesto de manifiesto el

Unos años después, cuando el interés de Gran Bretaña por el canal era cada vez mayor, y Estados Unidos estaba en plena campaña de refuerzo naval, una compañía francesa, la Compagnie Universelle du Canal Interoceanique, guiada por Ferdinand de Lesseps, el constructor del canal de Suez, en 1878 obtuvo del gobierno de Colombia autorización para excavar una ruta a través de Panamá, y comenzó obras en 1882. Eso reanudó el debate. Los ingenieros estadounidenses se inclinaron por Nicaragua y una compañía recibió un contrato para comenzar los trabajos en ese país. Una crisis financiera en 1893 dejó a ambos grupos sin dinero. Los inversionistas franceses reorganizaron la compañía en 1894, buscando nuevos socios que compraran sus derechos. Los accionistas querían 109 millones de dólares por sus derechos. Fue un mal año para Colombia, sobre todo desde que Rafael Núñez, Presidente que había Tratado de reafirmar el control central de Bogotá sobre el territorio, lo que incluía Panamá, murió, lo que sumió al país en el desorden que se conoce como la Guerra de los Mil días (1899-1903), en donde los liberales fueron derrotados por los conservadores, dejando la economía colombiana paralizada y al gobierno en quiebra.

En 1903, el gobierno de Washington intervino, lo que ocasionó una crisis diplomática que se solucionó, medianamente, en el Tratado de Hay - Herrán. Por este Tratado, Colombia, país al que pertenecía Panamá, concedió en arriendo a los norteamericanos una faja de terreno istmeño de 10 kilómetros de ancho, y se le permitiría a la compañía francesa traspasar sus derechos y propiedades. Pero Colombia decidió no ratificar el acuerdo, al considerarlo atentatorio a su soberanía. Al saberlo, el Presidente estadounidense Teodoro Roosevelt (1905 - 1909) primero decidió tomar el istmo por la fuerza; luego cambió de opinión para actuar de forma más soterrada: llegó a un entendimiento con una revolucionaria Junta Panameña. Miembros de la Junta se dirigieron a Washington para negociar la independencia, pidiendo una acción más directa de Estados Unidos. Esa sería una actitud más común de lo que se piensa, grupos opositores pidiendo la intervención norteamericana, para después no saber cómo librarse de ellos. Pero no obtuvieron ese apoyo porque Estados Unidos todavía postula el aislacionismo como política, pero entrarían en contacto con el francés Philippe Buneau-Varilla, ingeniero de la compañía francesa, que decidió trabajar para que la construcción del canal fuera por Panamá, lo que significaba apoyar a la Junta. Por supuesto, sus motivos fueron absolutamente interesados. En 1901 una comisión francesa rebajó de inmediato su precio a 40 millones, y uno de sus principales accionistas, Buneau-Varilla, dirigió una hábil campaña propagandística que atrajo la atención pública sobre la persistente actividad volcánica en Nicaragua. Con fácil acceso a los medios oficiales estadounidenses, Buneau - Varilla logró apoyo gubernamental, exigiéndoles a los juntistas ser el primer embajador de su país en Washington. En otras palabras, Buneau - Varilla asumía la responsabilidad directa de lo que ocurriera en Panamá, actitud muy similar a la de Walker, que ya vimos anteriormente.

Como resultado, el Congreso norteamericano eligió la ruta de Panamá para construir el canal.

aislamiento británico en Europa y a la isla le interesaba la amistad estadounidense, así que aceptó el control exclusivo de los Estados Unidos sobre el canal y su fortificación.

Pero nada habría sido posible si no hubiera ocurrido una crisis previa en Venezuela. En 1888, el Congreso norteamericano dio su aprobación para que convocara a la Primera Conferencia Panamericana para 1889. El Secretario de Estado James G. Blaine la patrocinó, para ganar la confianza de los países de América, todos los cuales enviaron delegados (excepto Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico que no estaban independizados), y así poder introducirse en ellos a través de inversiones económicas. Pero su idea fracasó, porque los delegados no aprobaron sus medidas.

*“En la primera conferencia se delinearon claras diferencias de orientación entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. Los primeros daban la preferencia a las declaraciones sobre derecho de conquista y derecho de los extranjeros, tendientes a evitar reclamaciones diplomáticas e intervenciones armadas. Los segundos atribuían mayor importancia a las cuestiones aduaneras y comerciales”.*⁵⁰

Este Congreso, sin embargo, tuvo más importancia no por ser panamericanista, sino por el Tratado que se firmó en él, donde quedó abolido el derecho de conquista del derecho público americano, durante el tiempo que estuviera en vigor el Tratado de arbitraje; las cesiones de territorios que se hicieran durante el tiempo que subsista el Tratado de arbitraje serían nulas, si se hubieren verificado bajo la amenaza de la guerra o la presión de la fuerza armada; la nación que hubiere hecho tales cesiones tendría derecho a exigir que se decida arbitriamente acerca de la validez de ellas; y no se aceptaría la renuncia al derecho de recurrir al arbitraje como medio de solución de controversias.

Parecía que Estados Unidos no podría reemplazar a Gran Bretaña en América. Entonces estalló el conflicto anglo-venezolano de 1893. Venezuela disputó a Gran Bretaña una zona rica en oro. El Gobierno norteamericano, que tenía problemas con la aguda depresión económica interna (provocada por la acuñación de plata), ofreció mediar. Fue rechazado por el gobierno británico, lo que llevó a su Presidente a reinvocar la Doctrina Monroe, enfriándose las relaciones con Gran Bretaña. Pero los intereses de la isla europea no estaban sólo en América, también le importaba Asia, específicamente Japón y China. A cambio del apoyo norteamericano en esa zona, Gran Bretaña aceptó el arbitraje y reconoció la validez de la Doctrina Monroe.

Eso dejó fuera a Gran Bretaña de la carrera por el canal, y dio manos libres a Estados Unidos para actuar en el continente. La gran potencia europea reconocía la hegemonía continental de Norteamérica. Esa era la oportunidad que esperaban los norteamericanos para iniciar sus planes de dominación territorial⁵¹.

⁵⁰ Caicedo Castillo, José Joaquín *op. cit.*, pág. 37

⁵¹ “Como episodio diplomático, es de primera importancia. En primer lugar, estimuló y despertó el orgullo nacional de los Estados Unidos y señaló el comienzo de esa conciencia nacional y más sensible y de ese espíritu más militante que, al cabo de menos de tres años, se iban a poner de manifiesto en la guerra de 1898. Un indicio de este nuevo espíritu se encuentra en la aceleración del movimiento a favor de una marina de guerra mayor que siguió a la enunciación de los principios de 1823... La puesta en vigor de la Doctrina Monroe se apoya, fundamentalmente en el poderío marítimo. Se comenzaba a reconocer este hecho. Era la época de Alfred Thayer Mahan y de su análisis histórico tremendamente influyente del papel de la fuerza naval en los asuntos humanos. Y quienes adoptaban su punto de vista y aceptaban su famosa tesis eran casi invariablemente los amigos de los principios de 1823. Mahan mismo era un discípulo del monroísmo. En parte, a causa de su influencia, y en parte, a causa de los

Su primer objetivo fue Cuba.

3.2. Guerra de 1898 en Cuba.

Cuba había estado siempre en la agenda del Estado norteamericano. Era, junto con Filipinas, uno de los pocos territorios coloniales que España aún conservaba. Se habían producido revueltas, una de las más violentas hacia 1868, donde se exigió la emancipación de los esclavos y el autogobierno. Lo que diferenciaba a Cuba de las colonias que antaño habían sido de los Borbones era que en 1898 no sólo España tenía inversiones en la isla, sino también Estados Unidos. La caña de azúcar, el cultivo en que se basaba la economía cubana de la época, había impulsado a una compañía estadounidense, la Wilson Gorman Tariff, a invertir en la zona. Hacia 1895, la economía cubana sufrió un revés, con la ingente producción de azúcar de remolacha europea. La Wilson Tariff cambió unilateralmente su política arancelaria, gravó el azúcar con un 40% de impuesto. Esto provocó la revuelta de 1895. Los rebeldes cubanos, convencidos de que serían duramente reprimidos, atacaron edificios y el comercio ligado con Estados Unidos para forzar a ese país a apoyarles militarmente en su lucha.

La revuelta de 1895 puede ser considerada como la primera provocada directamente por una acción comercial norteamericana. Sin embargo, y pese al ataque de los rebeldes, el Estado norteamericano, encabezado por William McKinley (1897-1901) no se decidió a apoyarles, buscando una alternativa pacífica como la presión diplomática, exigiendo condiciones al gobierno español bajo la amenaza de la intervención. ¿Puede entenderse esta forma de actuar de McKinley como la de un Presidente aislacionista, o era una forma de conocer la posición europea con respecto a América? La primera opción significa tratar con un Presidente que seguía la línea tradicional de aislacionismo contrario a que se usara la revuelta como forma de intervenir. Eso no concuerda con los hechos posteriores. La segunda opción es más probable. Estados Unidos esperaba una reacción europea pro-hispana. Al no producirse, actuó.

Dos incidentes marcaron la pauta de lo que será la acción internacional norteamericana durante el siglo XX, y explican por qué los americanos son reacios a cualquier interpretación estadounidense del principio de no intervención. El primero, la publicación de la carta enviada por el ministro español en Washington; el segundo, el hundimiento del Maine⁵².

acontecimientos que acabamos de recordar, los estadounidenses comenzaron a darse cuenta de la necesidad de apoyar su dogma favorito con la fuerza física". Perkins, Dexter, *Historia de la Doctrina Monroe*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1964, página 159

⁵² La carta, enviada por el ministro Dupuy Lome, y fechada en febrero de 1898, se refería en términos injuriosos a McKinley y a los rebeldes. Cómo llegó a los periódicos, sigue siendo un misterio. El hundimiento del Maine también. El acorazado llegó a la costa cubana en visita "amistosa" el 25 de enero de 1898. Inexplicablemente, el 15 de febrero explotó, muriendo sus 260 tripulantes.

Tras lo ocurrido con el Maine, McKinley decidió intervenir militarmente en Cuba.

The *Splendid Little War*, como fue conocida, estalló el 24 de abril de 1898, y concluyó el 10 de diciembre de ese mismo año, con la firma del Tratado de París. España, derrotada en este conflicto, tuvo que entregar Puerto Rico, Guam y las Filipinas al Estado norteamericano, y reconocer la independencia de Cuba.

3.3. La doctrina humanitaria de McKinley

La breve guerra entre España y Estados Unidos concluyó con el Tratado de Paz, firmado en París el 10 de diciembre de 1898, donde se reconocía la independencia de Cuba y se establecía la cesión a los Estados Unidos de Filipinas, Puerto Rico y la isla de Guam en el Pacífico. Tanto con Cuba como con Puerto Rico había una fuerte corriente en ciertos grupos políticos norteamericanos para anexionarse las islas. Pero no existía la misma posición con respecto a Filipinas. Filipinas había sido tomada por orden directa del Secretario de Guerra Roosevelt, sin haber un interés “manifiesto”, lo que generó un fuerte debate entre expansionistas y antiimperialistas fue muy fuerte, ganando los que alegaban que, por orgullo nacional, no debía abandonarse Filipinas. Los expansionistas estaban impregnados de las doctrinas sociales de Charles Darwin. El darwinismo interpretado como la victoria del más fuerte sobre el más débil, cobró una importancia fundamental. Los cubanos fueron incapaces de liberarse del “yugo” español porque eran débiles. España no pudo proteger sus posesiones ultramarinas por ser débil; Estados Unidos obtuvo la victoria por ser fuerte. La fortaleza ya no sólo se interpretó en relación con la tecnología, sino además en la fortaleza de las instituciones republicanas norteamericanas. Así, la Doctrina de Destino Manifiesto se modificó; ya no sólo se trataba de aprovechar la tierra mal usada, sino que Estados Unidos tuvo y tiene como misión llevar la civilización a las zonas desvalidas y proteger a esos débiles.

McKinley pondrá en el tapete la “razón humanitaria” como causa de intervención para invadir y controlar Cuba⁵³.

La doctrina humanitaria tiene muchos elementos de sentimiento civilizador romano y un exceso de moralismo. McKinley expuso sin tapujos que Estados Unidos era el pueblo elegido por Dios para cumplir la misión de propagar al mundo sus principios morales; su misión es la protección y la seguridad del mundo, intentando salvaguardar la paz mundial.⁵⁴ Bajo este prisma, la intervención no puede ser ilícita,

⁵³ Se recomienda la lectura del artículo de Will Morrissey, "Los fundamentos morales de la República Norteamericana: Una introducción," en Horwitz, Robert H., (ed) *Los fundamentos morales de la República Norteamericana*, REI Argentina, Buenos Aires, 1986 y el libro de Hunt, Michael, *Ideology and U S Foreign Policy* Yale University Press, Londres, 1988.

⁵⁴ Ya Alexis de Tocqueville, en su libro *La democracia en América* había indicado este delirio de grandeza: Si digo a un norteamericano que su país es hermoso, al momento replica: "Es cierto, y no hay otro igual en el mundo". Si admiro la libertad de que gozan sus habitantes, me responde: "La libertad es un don muy precioso, pero hay pocos pueblos que sean dignos de gozarla". Si observo la pureza de costumbres que reina en los Estados Unidos, dice enseguida: "Concibo bien que un extranjero, que ha

porque se está velando por los intereses de los demás pueblos cuando éstos estén fuera del camino de la democracia y la libertad. Los expansionistas, a los que pertenecía Roosevelt, resaltaban la obligación moral de extender los beneficios de la “civilización anglosajona” a un pueblo atrasado (léanse Filipinas, Cuba, Puerto Rico y posteriormente el resto de América, comenzando con República Dominicana y México), tomar “la carga del hombre blanco”, como lo había expresado Rudyard Kipling en un poema dirigido fundamentalmente a los estadounidenses.

3.4. Enmienda Platt

Cuba se había independizado gracias a los norteamericanos. Esa era la visión que se tenía en Estados Unidos. Por esa razón, pese a la promesa de no anexionarse la isla, declarada en la Enmienda Teller, Cuba estuvo bajo ocupación militar desde 1898 hasta 1902, en principio, porque después será intervenida muchas veces, en 1917, 1919, 1923 y 1924, basándose en la Constitución Cubana de 1902, que era, palabra por palabra, estrictamente norteamericana⁵⁵. El general Leonard Wood, segundo gobernador de Cuba, dio nacimiento a la República de Cuba, ordenando el retiro de los militares norteamericanos en 1902. De los soldados, porque Cuba quedó atada comercialmente a Estados Unidos a través de la Constitución cubana basada en la Enmienda Platt, del senador Thomas Platt, aprobada por el Congreso norteamericano en 1901 como anexo a un proyecto de ley para la asignación de fondos. Siendo reconocida como una interpretación de la doctrina Monroe, consideraba a los estadounidenses “moralmente” responsables de la conducta de la isla, del mantenimiento de un gobierno estable, y del trato justo y equitativo para los extranjeros que residían en ella. Impuesta bajo la amenaza de perpetuar la ocupación militar, la Enmienda estipulaba el control de la política exterior cubana por parte de Estados Unidos que se reservaba el derecho de interferir en caso de anarquía (como prometió el Secretario de Guerra Elihu Root, lo que nos lleva a preguntarnos qué consideran los norteamericanos que es una anarquía), además y la concesión de bases para uso militar por Cuba, a cambio de la salida de los soldados y de un trato especial en el mercado estadounidense al azúcar cubano, promesa difícil de cumplir porque se afectaba a los grupos agrícolas proteccionistas internos.

En otras palabras, Cuba se libraba de los soldados norteamericanos, excepto en Guantánamo donde perdió una parte de su territorio (violándose una de las bases del principio de soberanía); se endeudaba más de lo que podía ingresar en las arcas fiscales; y tenía que aceptar que Estados Unidos interviniese cuando quisiera. Y no tardó en perder su independencia económica en manos estadounidenses, porque ya en 1914 el

visto la corrupción que se advierte en las otras naciones, debe admirarse de este espectáculo". Y si lo abandono, en fin, a la contemplación de sí mismo, vuelve hacia mí y no me deja hasta que me hace repetir lo que acabo de decirle." Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, en derecho.itam.mx

⁵⁵ Los artículos de esa Constitución imponían ciertas limitaciones a las acciones del nuevo gobierno en la contratación de deudas públicas y la firma de acuerdos militares con países extranjeros. Esto no sólo se refería a Europa, sino a los demás países americanos. Además, la Enmienda daba a los Estados Unidos el derecho de intervenir en Cuba, bajo ciertas condiciones y estipulaba que Cuba vendería o arrendaría las tierras necesarias para estaciones navales, léase Guantánamo. La Enmienda Platt dejó de estar vigente hacia 1924, pero no así la base militar.

tabaco y el azúcar, sus dos fuentes de ingresos de exportación, pertenecían a la American Tobacco Company y a la Havemeyer. Cuba se convirtió en un protectorado teniendo que aceptar la intervención norteamericana cuando éste lo considerase necesario “para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual”.

Además, durante la ocupación de Cuba, Wood y Root pusieron en marcha una serie de programas de mejora social. Wood opinaba que un gobierno estable y una sociedad ordenada requerían infraestructura sanitaria, educativa, etc. Desde este punto de vista, el desarrollo económico, el buen gobierno y el orden social eran una sola unidad. El Presidente norteamericano William Taft (1909 - 1913) tomó esa misma línea para señalar que iba a sustituir “las balas por dólares”. Había que dar estabilidad económica a la zona de Centroamérica para impedir los problemas internos y la intervención europea, pero no sólo en Centroamérica, sino también en el resto del continente. Y bajo esta política, se realizaron muchas inversiones de capitalistas norteamericanos (o sea, inversión privada) en América. Como dijo Woodrow Wilson (1913 – 1921):

“Es verdad que nuestra política exterior no se debe apartar del camino de la justicia, pero ello no excluye en absoluto una intervención tendiente a asegurar a nuestras mercancías y a nuestros capitalistas facilidades para realizar inversiones provechosas, fuente de beneficio para ambas partes interesadas.”⁵⁶

3.5. Big – stick

El 3 de noviembre de 1903, coincidiendo con las elecciones norteamericanas, que darán como vencedor a Roosevelt, la Junta panameña comenzó su movimiento independentista. Se contaba con el patriotismo de la población, unos 287 hombres organizados en el cuerpo de bomberos, el respaldo de Washington, la actitud de la Compañía del Ferrocarril y con la traición. Roosevelt no fomentó la insurrección, pero hizo saber que si ocurría, contaría con sus “simpatías”. Cuando así fue, ordenó al crucero Nashville que impidiera a las fuerzas colombianas sofocar el movimiento, utilizando como excusa un Tratado de 1846, por el que Estados Unidos se obligaba a mantener el libre tránsito del istmo. La presencia de algunos barcos de guerra sirvió para presionar y disuadir; la Compañía del Ferrocarril entorpeció el paso de tropas colombianas a través del istmo, y algunos mandos militares colombianos se vendieron y pasaron a la causa panameña. Todos los esfuerzos del gobierno de Bogotá fueron inútiles. El 4 de noviembre de 1903 un gobierno provisional proclamó la independencia, repitiéndose la ceremonia el día 6 en Colón. Las tropas colombianas regresaron a Cartagena y Estados Unidos reconoció inmediatamente al nuevo Estado.

Tras haber fomentado la revolución de 1903, Roosevelt proclamó que Colombia se había mostrado incapaz de mantener el orden en el istmo y, en consecuencia, correspondía a

⁵⁶ Hernández Sánchez - Barba, Mario, *Historia de Estados Unidos de América. De la república burguesa al poder presidencial.*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1997, página 305.

*Estados Unidos asegurar la protección y el tráfico de las “naciones civilizadas” y encargarse de la construcción de un canal. De este modo, se aseguró la posesión de aquella base esencial para proteger los intereses norteamericanos, punto de contacto de dos continentes. Roosevelt no dudo en recurrir a los más rudos medios de intervención, incluso la guerra, lo cual no podía causarle remordimientos, convencido como estaba que se hallaba en juego el futuro de su nación. Esta es la política del Big Stick*⁵⁷

La política de Big Stick consiste en una línea dura y de especial agresividad en lo concerniente a política exterior. Es la primera doctrina imperialista como tal, y se enmarca en el Corolario.

Colombia pretendió dar marcha atrás, incluso negociar con los panameños y con Washington y hasta amenazó con sofocar militarmente la rebelión, pero todo fue inútil. Bunau-Varilla, nombrado embajador, presentaba el día 13 sus credenciales y el 18 de noviembre de 1903 firmaba un Tratado, que Panamá ratificó el 2 de diciembre de ese año. Por él se le concedía a Estados Unidos una zona de 10 millas a perpetuidad, con varias islas de la bahía, y el derecho a expropiar cualquier terreno y volumen de agua necesarios para la construcción, mantenimiento y defensa del canal. Hay y Bunau-Varilla firmaron el Tratado sobre el canal, en los mismos términos rechazados por Colombia. Su construcción se confiaba a los ingenieros del ejército de los Estados Unidos, que comenzaron a trabajar en firme en 1907. A cambio de semejantes ventajas, Estados Unidos garantizaba la independencia de Panamá. Colombia llegó a proponer un arbitraje, tal como se había usado en la disputa anglo - venezolana de 1896, pero Estados Unidos se negó. Sólo en 1914 se llegó a un acuerdo, el Tratado Thomson - Urrutia, no aprobado por Estados Unidos, enemigo de conceder indemnizaciones y de pedir disculpas a Colombia, estimando que era una manera de reconocer su culpabilidad. Después de algunas dificultades, surgidas a raíz de la nacionalización de los recursos del subsuelo decretada por Colombia en 1919, se llegó en 1921 a un acuerdo en el cual Colombia reconocía la independencia de Panamá, fijaba mediante un Tratado sus fronteras con el nuevo Estado y recibía 25 millones de dólares en concepto de indemnización.

4. Tres doctrinas, dos visiones opuestas: doctrina Calvo, Drago y Corolario Roosevelt.

Terminada la guerra de 1898, Estados Unidos quedó ante la insólita situación de tener territorios fuera de su frontera tradicionalmente reconocida en el Destino Manifiesto. Esto significó adoptar una nueva mentalidad. El aspecto económico siguió siendo fundamental; sin embargo, se introdujo un nuevo elemento: el moral. Más que la ocupación física de territorios por expandir las fronteras, fue la noción de ocuparlos para darles un uso adecuado lo que motivó el avance norteamericano hacia el Oeste, pasando por los territorios mexicanos. Con McKinley entró en la doctrina de seguridad nacional la idea de que Estados Unidos tenía un deber moral con respecto a las demás naciones.

⁵⁷ *Ibídem*, página 305.

¿Cuáles serán las diferencias principales entre el intervencionismo económico europeo y el norteamericano? Primero, que la intervención económica del siglo XIX fue concertada entre los sectores poderosos de la sociedad latinoamericana y los de Europa, no fue producto de la aplicación de una doctrina de injerencia. Segundo, que la presencia extranjera en los sectores económicos de un país, durante el siglo XIX, se consideraba “inversión”; mientras que a principios del siglo XX, la división entre “inversión” e “intervención” se pierde, porque se pasó de concesión de explotación temporal, limitada, a la creación de economías de enclaves, atemporales⁵⁸. Y tercero, los países europeos no interfirieron en los procesos políticos de los países donde tenían inversiones de manera directa, lo que sí hará Estados Unidos. Esto no significa que la presencia económica europea fuera más beneficiosa que la norteamericana; al contrario, ambas han detenido el proceso de organización nacional, atendiendo sólo al de Estado, lo que es la fuente de muchos conflictos sociales. Sólo significa que mientras Europa controlaba la economía latinoamericana porque así lo habían decidido los grupos fácticos de poder, Estados Unidos lo hará usando la fuerza y la amenaza.

4.1. Doctrina Calvo

Las diversas intervenciones en América para presionar a los países a pagar los intereses de la deuda habían terminado por colmar la paciencia de muchos intelectuales, sobre todo argentinos, porque los países inversionistas en América, principalmente europeos, aplicaban la extraterritorialidad de sus intereses y ciudadanos. Además, las ganancias no se reinvertían en el país americano, sino en Europa. O sea, Europa controlaba la economía en el continente y señalaba que principios tales como la inmutabilidad de contratos y el legítimo procedimiento de la ley formaban parte del Derecho internacional y protegían a los extranjeros y sus propiedades con independencia de los gobiernos locales. Esta postura fue la fuente de muchos de los abusos y de las intervenciones armadas del siglo XIX.

La doctrina del argentino Carlos Calvo, formulada hacia 1868, abogaba por una versión de la soberanía nacional y la aplicaba al tratamiento nacional de los extranjeros. Partiendo del principio de la igualdad de los Estados, declaraba que a los extranjeros había que tratarlos exactamente igual que a los naturales del país, debían estar sometidos a las leyes y tribunales nacionales y no tenían derecho a apelar a sus respectivos gobiernos en busca de apoyo. Calvo agregó que los Estados podían cambiar unilateralmente las reglas comerciales. En la Segunda Conferencia Interamericana celebrada en Ciudad de México entre 1901 y 1902, se propuso una resolución sobre el tratamiento de los extranjeros basada en esta doctrina. Estados Unidos, obviamente, votó en contra de una medida semejante.

⁵⁸ Las economías de enclave en América Central fueron absolutamente perjudiciales para sus economías, porque el desarrollo, si es que lo hubo, sólo estuvo alrededor de las zonas mineras o de plantaciones. Además, fomentaron el fraude, hundiendo más a los Estados centroamericanos, ya que se evadían muchísimos impuestos.

*“Insertada en contratos de concesión (así, el artículo 18 del Convenio de 8 de septiembre de 1923 entre Estados Unidos y México), la cláusula que tendía a excluir las reglas del derecho consuetudinario en consideración, trataba pues de minimizar los riesgos de una intervención, espectro amenazante en países poco desarrollados”.*⁵⁹

Poca repercusión tuvo en Europa y en Estados Unidos: aún sabiendo el apoyo que esta doctrina tenía, varias potencias europeas atacaron a Venezuela, lo que marcó un antes y un después en esta materia.

4.2. Intervención en Venezuela

A pocos meses de terminada la Segunda Conferencia Panamericana en México, hacia fines de 1902, donde los países participantes se adhirieron a los principios de las convenciones de la Haya de 1899, las costas de Venezuela fueron bombardeadas por unidades navales de Gran Bretaña y Alemania, a las que se agregarían las de Italia.

Venezuela entró en el siglo XX sumida en una nueva guerra civil⁶⁰. Como muchos países americanos, estaba también enfrascada en una disputa fronteriza. Como muchos Estados americanos, había incurrido en deudas y no las había pagado. Varios países estaban en quiebra, y otros al borde de ella. Como muchos países, para Venezuela el siglo XIX había sido una época de violencias, destrucción y guerras civiles, e inevitablemente, de desorden administrativo, además de ser un país pobre, con un Estado prácticamente inexistente. Además, las intervenciones no cesaban y el control de las principales materias primas estaba en manos de los compradores por el contrato de consignación. A pesar de la inestabilidad política y de las guerras civiles, el régimen legal del país había preservado el concepto de propiedad que, si bien favorecía a los venezolanos cuya riqueza estaba esencialmente vinculada a la tierra, también era sustancial en sus relaciones con el mundo exterior. Esos derechos de propiedad nunca fueron cuestionados, ni en su esencia ni en su variedad, y no había discriminación entre venezolanos o entre quienes no lo fueran. Con la llegada del general Cipriano Castro al poder en 1899 la situación cambió.

⁵⁹ Leonart y Amselm, Anselmo, *Derecho de los estados a disponer libremente de los recursos naturales*, Colección de Estudios Internacionales, Consejo Superior de Investigación Científicas e Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1976, página 113.

⁶⁰ La conquista del poder por el general Cipriano Castro en 1899 tuvo una influencia preponderante en la política exterior de Venezuela. El 23 de mayo de 1899 invadió desde Colombia, donde residía como desterrado político, y el 23 de octubre fue proclamado en Caracas como Presidente. "Hasta el régimen de Cipriano Castro (escribe el historiador John Lombardi), la mayoría de los gobiernos venezolanos lograron tener a los extranjeros razonablemente contentos y pagar lo suficiente a cuenta de las deudas de Venezuela para que la intervención extranjera se limitara a las protestas y amenazas del embajador". Con Castro, la situación varió. Lombardi enumera las causas: la penuria de la tesorería, los excesos del dictador, el efecto acumulado de una serie de guerras... En 1902, la Revolución Libertadora inició "la más numerosa de nuestras guerras civiles y la mejor dotada de armamentos, debido al financiamiento que logró por parte de las compañías extranjeras interesadas en el derrocamiento del régimen de Cipriano Castro". Esta tuvo la particularidad de que a las disensiones civiles, se unían conflictos y ambiciones extranjeras.

El Káiser Guillermo, gobernante del principal acreedor de Venezuela, Alemania, exigió el pago de la deuda, la restitución de las propiedades a los alemanes residentes en Venezuela y el pago de indemnizaciones por daños a las propiedades de los alemanes dañadas por la situación imperante. En 1902, las costas venezolanas estuvieron bloqueadas por embarcaciones anglo-germana-italianas, lo que hizo resurgir los temores estadounidenses de una intervención europea. Pero, y he aquí lo interesante, apenas una semana antes del estallido de la revolución, el embajador de Alemania ante la Casa Blanca dirigió un memorándum al gobierno de Estados Unidos sobre sus querellas con Venezuela⁶¹. Este memorando fue un reconocimiento no sólo de la Doctrina Monroe, sino del poder de ese país en el continente.

Para Estados Unidos, el beneplácito europeo sobre su control en América significó asumir también los problemas que acarreaba el continente. En un mensaje de 3 de diciembre de 1901, Roosevelt declaró que los Estados Unidos no obstaculizarían la acción coercitiva de que era objeto Venezuela y que sólo se oponían de antemano, a una de las posibles consecuencias de aquella acción: la adquisición territorial.

Como punto final, debido al apoyo norteamericano hacia los agresores europeos, Castro optó por aceptar las condiciones de los últimos. El 13 de febrero, Castro reconoció a través del protocolo de Washington la justicia de los reclamos europeos, pagando algunas deudas de inmediato y otras a través de comisiones, estableciéndose en garantía hasta el 30 % del ingreso de las aduanas de La Guayra y Puerto Cabello, lo que sería percibido por agentes belgas.

4.3. Doctrina Drago

La Doctrina Drago, basada en la de Calvo, en los hechos de Venezuela, y en otras intervenciones, fue enunciada por el argentino Luis Drago en 1902. El mensaje de Roosevelt había provocado el rechazo de toda la comunidad latinoamericana y Drago, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina manifestó la molestia de su país en una nota de repulsa por la actitud de Estados Unidos ante la grave situación venezolana.

⁶¹ El 11 de diciembre de 1901, la embajada imperial de Alemania en Washington le había dirigido al Departamento de Estado una memoria sobre sus quejas contra Venezuela, donde exponía que existía un reclamo por concepto de deudas no canceladas por la construcción del Gran Ferrocarril de Venezuela con la compañía del Berliner Disconto Gesellschaft, de 6 millones de bolívares (el crédito total había sido de 33 millones de bolívares) "*La conducta del gobierno venezolano podría, tal vez, y hasta un cierto grado, ser explicada y excusada por la pésima situación financiera del Estado*", se escribía en la memoria, "*pero nuestras reclamaciones adicionales contra Venezuela, que datan de las guerras civiles de los años 1898 a 1900, han tomado en meses recientes un carácter mucho más serio*". La embajada alegó que muchos comerciantes alemanes residentes en Venezuela, o propietarios de tierras, habían sido objeto de préstamos compulsorios, sus ganados han sido tomados sin pago alguno durante las guerras, y sus casas han sido asaltadas. El total de estos reclamos privados ascendía, según el cálculo imperial, a 2 millones de bolívares, el cual debía ser dividido entre 35 reclamantes, "en parte, gente pobre", exigencias que el gobierno venezolano no tuvo intenciones de reconocer. "La conducta del gobierno venezolano debe considerarse, por consiguiente, como un intento frívolo de evadir estas obligaciones". El bloqueo previsto y organizado con un año de antelación sólo debía ser interpretado "como una forma de coerción".

“En su nota enviada al gobierno de Estados Unidos, Drago demostró dos elementos fuertemente interrelacionados: el primero, su explícito respaldo a la Doctrina Monroe y su preocupación por la intervención europea en Venezuela -preocupación que Drago compartió con muchos miembros de la élite argentina de la época, entre ellos el propio Presidente Roca-. El segundo, que el uso de la fuerza contra Venezuela implicaba una ocupación territorial, alternativa contraria a la Doctrina Monroe. En este sentido, la Doctrina Drago respaldó el uso de la Doctrina Monroe. Fue una apertura hacia una política multilateral basada en el concepto regional de hemisferio occidental, una extensión de los principios de Monroe y de las esperanzas de James Gillespie Blaine y Domingo Faustino Sarmiento en la colaboración interamericana”⁶².

La Doctrina Monroe, en su versión latinoamericana, contiene tres aspectos básicos:

- Las Colonias latinoamericanas se constituyeron en Estados soberanos e independientes; por consiguiente, sus territorios no pueden ser conquistados ni adquiridos por una potencia extranjera
- Los Estados latinoamericanos son libres de darse las instituciones y la forma de gobierno que les plazca, que por su propia naturaleza será siempre republicana y liberal
- Los Estados latinoamericanos no admiten la intervención de ningún gobierno extraño en sus asuntos internos o internacionales, ya sea americano o europeo⁶³.

Había generalizado repudio respecto del empleo de la fuerza armada para exigir a un Estado extranjero el cumplimiento de sus compromisos y liquidar así los atrasos pendientes del pago de su deuda pública, a lo que Drago agregó que su práctica era entonces y lo es ahora contraria a los principios de Derecho internacional. El uso de la fuerza podía ser usado como pretexto de ocupaciones territoriales, aspecto de la doctrina respecto del cual Estados Unidos no formuló respuesta.

“En una palabra, el principio que quisiera ver reconocido es el de que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia extranjera”⁶⁴.

Drago pasa a transmitirle al ministro de Estados Unidos, en nombre del gobierno argentino, consideraciones fundamentales sobre el “cobro compulsivo de la deuda pública”, basado en los sucesos venezolanos. Las consideraciones que formula a partir de esas reflexiones, van conformando su teoría. Las premisas son:

“Primero, “que el capitalista que suministra su dinero a un Estado extranjero tiene siempre en cuenta cuáles son los recursos del país en que va a actuar y la mayor o menor probabilidad de que los compromisos contraídos se cumplan sin tropiezo”. Segundo: “Todos

⁶² “La segunda fase (1900-1914): el inicio de la "diplomacia de control" por parte del gobierno de Estados Unidos. *La Doctrina Drago versus el Corolario Roosevelt* en la página web de Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina.

⁶³ Planas Suárez, Simón. *La doctrina Monroe*. Empresa El Cojo, Caracas, 1967, página 70.

⁶⁴ Leonart y Anselm, Anselmo, *op. cit.*, página 113.

los gobiernos gozan por ello de diferente crédito, según su grado de civilización y cultura y su conducta en los negocios, y estas circunstancias se miden y se pesan antes de contraer ningún empréstito, haciendo más o menos onerosas sus condiciones, con arreglo a los datos precisos que en ese sentido tienen perfectamente registrados los banqueros”. Y, tercero: “...el acreedor sabe que contrata con una entidad soberana y es condición inherente de toda soberanía que no pueda iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella, ya que ese modo de cobro comprometería su existencia misma, haciendo desaparecer la independencia y la acción del respectivo gobierno””⁶⁵.

Lo que ataca esta doctrina es la “presión” ejercida contra un Estado soberano por causa de la falta de pago de la deuda. La acción militar, el bloqueo, el bombardeo de puertos, la ocupación territorial sólo son especies del género que es la presión, la interferencia, la injerencia.

“La agresión germano-británica lleva a Drago a reiterar el principio de la igualdad de los Estados, porque “cualquiera sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recíprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto”. De allí, la observación fundamental que formula así: “El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, puede y debe ser hecha por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana, pero el cobro compulsivo e inmediato, en un momento dado, por medio de la fuerza, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su gobierno con todas las facultades que le son inherentes por los fuertes de la tierra”.”⁶⁶

En la Tercera Conferencia Interamericana, que se celebró en Río de Janeiro hacia 1906, la Doctrina fue discutida y recomendada para que se presentase en la Segunda Conferencia Internacional de La Haya de 1907. Allí, Drago defendió su posición, que fue aceptada con la condición de que la deuda fuera discutida en arbitraje. Claro que la idea de muchos países americanos afectados por el problema de la deuda era que el país tuviera el derecho a incumplir el pago sin sufrir consecuencias, cosa que Estados Unidos, país inversionista, y el mismo Drago no aceptaron⁶⁷. La delegación de Estados Unidos propuso una versión moderada de la doctrina Drago, por la que la renuncia al uso de la fuerza para obtener el pago de la deuda estaba condicionada a la

⁶⁵ En www.lucheyvuelve.com.

⁶⁶ Consalvi, Simón Alberto, “Luis M. Drago, 1902. Una doctrina que hizo historia”, en la página web de Visión Venezolana (Tomado de El Carrusel de las discordias. Caracas: Comala.com, 2003, pp153-170).

⁶⁷ “Los contratos entre una nación y los individuos particulares son obligatorios, según la conciencia del soberano, y no pueden ser objeto de fuerza compulsiva. No confieren derecho alguno de acción fuera de la voluntad soberana”. Drago se adentra en consideraciones sobre lo que pauta el sistema norteamericano, con indudable sabiduría y dominio. Preservar el derecho de los Estados no comportaba de modo alguno, para él, “defensa de la mala fe, del desorden y de la insolvencia deliberada y voluntaria”. Se trataba de “amparar el decoro de la entidad pública internacional que no puede ser arrastrada así a la guerra, con perjuicio de los altos fines que determinan la existencia y la libertad de las naciones”. Defender la independencia de los Estados, de un modo o de otro, era también preservar el de los propios acreedores. “El Estado persiste en su capacidad de tal y más tarde o más temprano (razonaba) las situaciones oscuras se resuelven, crecen los recursos, las aspiraciones comunes de equidad y de justicia prevalecen y se satisfacen los más retardados compromisos”. Consalvi, Simón Alberto, *op.cit*

aceptación de una solución arbitral por la nación deudora. El delegado estadounidense Horace Porter presentó la proposición que lleva su nombre⁶⁸.

La fusión de la postura de Drago y de Porter dio nacimiento a la Convención Drago-Porter adoptada por la Conferencia de la Paz celebrada en La Haya en 1907, relativa a la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, es el primer hito significativo en el desarrollo de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. El convenio establece el compromiso de no recurrir a la fuerza contra un país deudor, salvo que éste no acepte la solución del conflicto mediante el arbitraje.

La Doctrina Drago además es la base en que se creó la CEPAL.

4.4. Corolario Roosevelt

Estados Unidos, que había conseguido el reconocimiento de su hegemonía americana, apoyó la postura de no sufrir represalias armadas, al punto que la respuesta a la Doctrina Drago fue el Corolario Roosevelt, muy similar en la idea central del problema de la deuda, con el único añadido que Estados Unidos sería el cobrador, para evitar la intervención europea. Y los hechos demostraron que fue peor.

¿Cómo actuar en América? Esa pregunta se hizo Roosevelt. Ni Calvo ni los gobiernos latinoamericanos comprendieron la obsesión de Estados Unidos por controlar al continente hasta sus intromisiones en Centroamérica.

Centroamérica había logrado emanciparse de España, primero, y, posteriormente de México, de forma pacífica, formando una república políticamente unificada, que no rompió con el esquema colonial de una economía agraria y de una sociedad compleja racialmente⁶⁹. La ventaja era contar con productos agrícolas de alto interés para el mercado europeo; la desventaja fue no tener un sector nativo que lo explotara para beneficio de sus países, dando pie a la llegada de aventureros comerciales, quienes, al invertir en la explotación agrícola, terminaron controlando no sólo la producción sino también la comercialización de dicho producto. Para Estados Unidos, ésta era una zona

⁶⁸ La propuesta Porter señalaba “Artículo 1º- Las potencias contratantes convienen en no recurrir a la fuerza armada para el cobro de “deudas contractuales” al Gobierno de un país por el Gobierno de otro país, como debidas a sus nacionales. Sin embargo esta estipulación no podrá ser aplicada, cuando el Estado deudor rechace o deje sin respuesta un ofrecimiento de arbitraje, o en caso de aceptación, haga imposible el establecimiento del compromiso, o después del arbitraje deje de conformarse a la sentencia pronunciada. Artículo 2º- Queda, además, convenido que al arbitraje mencionado en el párrafo segundo del artículo precedente, será sometido a los procedimientos previstos en el título IV, capítulo 3º de la Convención de La Haya para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. La sentencia arbitral determinará, salvo los arreglos particulares de las partes, el tiempo y el modo de pago.”

⁶⁹ En 1837, la situación política había degenerado en violentos enfrentamientos entre liberales y conservadores, que en Guatemala fueron dirigidos por José Rafael Carrera, de línea conservadora. La victoria de Carrera sobre las fuerzas liberales, comandadas por Francisco Morazán, de Honduras, rompió la confederación centroamericana en 1838, y cada zona creó o intentó crear Estados independientes, según la fuerza política que predominó.

de interés estratégico, que se manifestó tras el fin de la guerra de Secesión. Tomando como ejemplo las casas comerciales británicas, en 1870 Lorenzo Barker comenzó a importar plátano en Estados Unidos vía Jamaica. En 1885 se unió a Andrew Preston, formando la Boston Fruit Company. Esta compañía se fusionará con la Tropical Trading and Transport Company, formada en 1878 en Costa Rica, por Minor Cooper y Henry Meiggs Keith, sobrinos del empresario ferrocarrilero Henry Meiggs, quien había sido contratado por el gobierno costarricense para establecer una línea férrea a lo largo de la costa caribeña a cambio de concesiones en tierras. Así nació en 1899 la United Fruit Company, o UFCO.

Las intenciones de Roosevelt eran tener el control de la economía continental.

“Pero las sugerencias de Drago llegaron en un momento poco oportuno para el gobierno norteamericano, ya que la administración de Theodore Roosevelt (1901-1909) adoptó un internacionalismo de “lobo solitario”, una suerte de nuevo Destino Manifiesto, perfil de política exterior que tuvo como rasgos la salida del aislacionismo norteamericano y la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades para inversiones y seguridad en el poder naval, objetivo acorde con una economía norteamericana en plena expansión”⁷⁰.

Como varios países invocaron la Doctrina Monroe como defensa ante las presiones europeas, Roosevelt en su mensaje al Congreso el 3 de diciembre de 1904, dijo *“la doctrina Monroe es una declaración según la cual no puede haber anexiones territoriales por potencias no americanas a expensas de países americanos...Esta doctrina no tiene relación alguna con las cuestiones comerciales... No protegemos a ningún Estado que sea castigado por su conducta irregular”*. Si ella prohibía a las potencias europeas intervenir en el Caribe, razonó, Estados Unidos debía plantearlo y actuar como policía. Esta nueva doctrina se conoce como Corolario Roosevelt.

El Corolario de Roosevelt afirmaba que el mal obrar o la impotencia crónica en el hemisferio occidental obligaría a Estados Unidos, a pesar de su resistencia, a ejercer como fuerza de policía internacional.

“Si un país, creía Teodoro Roosevelt, actuaba con eficacia, era decente y razonable, se mantenía en orden y cumplía sus obligaciones, no debería temer nada pero si toleraba un estado de impotencia e injusticias... Los Estados Unidos carecían de hambre de territorios, sólo anhelaba ver a sus vecinos prósperos y en orden. Fue por eso y para evitar intervenciones europeas, que los Estados Unidos aplicaron el big-stick y la dollar diplomacy dando paso a un “imperialismo protector.”⁷¹

Ello también implicaba actuar como un recaudador de la deuda internacional.

El Corolario Roosevelt sólo reflejó una posición tradicional norteamericana, presente en su Constitución -artículo 4- donde se establece que Estados Unidos deberá proteger a cada Estado (primero considerado los de la Unión, luego todos aquellos que

⁷⁰ “La segunda fase (1900-1914): el inicio de la “diplomacia de control” por parte del gobierno de Estados Unidos *La Doctrina Drago versus el Corolario Roosevelt*, en la página web de Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina

⁷¹ Morales Padrón, Francisco “América en el siglo XX. I.- Las relaciones interamericanas en el siglo XX”, en Navarro García, Luis, *op.cit.*, página 427.

afectarán a su seguridad, o sea, el resto de América) contra la invasión; y ante el pedido de la legislatura estatal (o del ejecutivo del Estado si no se puede convocar al Poder Legislativo), contra la violencia local. Sin embargo, aún cuando la Constitución permite el uso de la fuerza federal bajo circunstancias especiales de violencia interna, no fue sino hasta el siglo XX que la Corte Suprema de los Estados Unidos reclamó tal poder. Y nació el concepto de “policía” al que alude Roosevelt. Su antecedente fue James Buchanan (1857 - 1861) al alegar que Estados Unidos debía cumplir una función policial en América Central y el Caribe, para tener la seguridad de que el desorden no amenazaría las rutas de transporte. Roosevelt sólo tuvo que retomar ese argumento.

Bajo el pretexto de defender el hemisferio de las políticas imperiales de las potencias extra-continenciales, Estados Unidos se adjudicó el derecho exclusivo de intervención.

“Nuestros intereses y los de nuestros vecinos del Sur son en realidad los mismos. Ellos poseen grandes riquezas naturales, y si dentro de sus límites se alcanza el reino de la ley y de la justicia, entonces es cierto que la prosperidad vendrá también. En tanto obedecen así a las leyes primarias de la sociedad civilizada pueden ellos estar tranquilos y seguros de que serán Tratados por nosotros en un clima de simpatía cordial y provechosa. Ellos solo merecerán nuestra interferencia en último caso, y entonces solo si fuera comprobado claramente que su inhabilidad o debilidad para ejecutar la justicia en casa y en el exterior haya violado los derechos de los Estados Unidos o incitado la agresión extranjera en detrimento del conjunto de naciones americanas.”⁷²

4.5. Bolivia y la Doctrina Monroe

El Corolario pudo imponerse porque los países latinoamericanos estaban fracturados en sus relaciones. Los diversos problemas fronterizos habían provocado profundos resquemores y desconfianzas; y tampoco se habían creado reales mecanismos efectivos de solución pacífica de los conflictos. Sus divisiones favorecieron el proyecto norteamericano. Estados Unidos contaba con el “apoyo”, no voluntario, de México, y de parte de Centroamérica, como también de Brasil. Otros países se mantenían al margen. En cambio Argentina se enfrentaba directamente con Estados Unidos: deseaba liderar a América del Sur, pero al caer en una anarquía interna y al imponerse Estados Unidos como potencia mundial tras la Segunda Guerra Mundial, se hundió hasta transformarse en el mejor aliado de ese país en el continente.

En la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro (1906), la situación había quedado clara. La Doctrina Drago, de mutuo acuerdo argentino-norteamericano fue transferida a La Haya, como una cuestión del Derecho internacional y no de política regional, aspecto clave en la Conferencia de Río. Por supuesto, el envío de la Doctrina Drago al Tribunal de La Haya era una forma de desecharlo. La interpretación de la Doctrina Monroe contenida en la de Drago, nada tenía que ver con la del gobierno

⁷² Cita de Morris, Richard, *Documentos Básicos de Historia dos Estados Unidos*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1956. en Ayerbe1, Luis Fernando “La reinvención de la Doctrina Monroe. Determinismo cultural y política exterior de Estados Unidos post -11/09”, www.cries.org/boletin/8.doc

norteamericano, más cercana al intervencionismo unilateral con disfraz panamericanista que a un panamericanismo de alcance amplio como el que propuso Drago. Entonces apareció un problema no previsto. Mientras todos esos años el propósito habría sido imponer la Doctrina Monroe a Estados Unidos y el cumplimiento de ella, la delegación de Bolivia propuso una modificación: extender la Doctrina Monroe no sólo a los casos de conquista territorial o intervención de potencias europeas, sino también de las conquistas efectuadas por Estados americanos. El objetivo era claro: conseguir que fuera modificado el Tratado de Límites de 1904, firmado con Chile.

Hay que considerar que los gobiernos chileno y boliviano llevaban años discutiendo puntos de acuerdos y divergencias para la firma de un Tratado definitivo, y que los problemas habían sido siempre planteados por el gobierno de turno de Bolivia, y que Chile salía de una terrible Guerra civil, la del año 1891, que había frustrado un nuevo intento de acuerdo. El Tratado de Paz y Amistad establecía la soberanía definitiva de Chile sobre la zona que había sido litoral boliviano entre los años 1866 y 1879, pero los sectores reivindicacionistas, y principalmente el Partido Liberal boliviano, rechazaron francamente estos pactos.

En la Conferencia internacional sólo se incorporó una nota en la que se reconocía que Chile había “usurpado” mediante la fuerza un territorio, lo que debería haber invalidado el Tratado por causa de fuerza; pero para disgusto de los delegados de Bolivia, no se discutió ese asunto puesto que los demás países no estaban interesados en el tema.

La Conferencia de Río terminó sus sesiones en agosto de 1906.

4.6. Intervención en la República Dominicana

El Corolario Roosevelt, al contrario de las intenciones bolivianas, era una ratificación de la Doctrina Monroe original, e ignoraba completamente la doctrina Drago, lo que resultó evidente en 1905, cuando se aplicó por vez primera el Corolario Roosevelt en la intervención en la República Dominicana en 1904⁷³.

La intervención de 1904 es fundamental para comprender los hechos actuales en Haití. Retomemos los aspectos esenciales de la intervención en Venezuela: hablamos de un país que estaba inmerso en una serie de golpes de Estado, un problema de deudas y

⁷³ “(...) La política latinoamericana de Theodore Roosevelt era agresiva hasta la crueldad. Obligó a Cuba a reducirse a la situación legal de protectorado (...), obtuvo el Canal de Panamá fomentando en manera indirecta la secesión entre este país y Colombia, (...) se hizo cargo de las aduanas de la Republica Dominicana mediante la fuerza militar y controló sus finanzas. (...) Casi tan vigoroso como Roosevelt, William Taft continuó negando los derechos de la revolución de las cinco Repúblicas de América Central, (...) implantó por la fuerza un protectorado de facto en Nicaragua, (...) e intentó, con las negociaciones conocidas como diplomacia del dólar, obtener el control aduanero de todos los países del área”. Cita de Fred Rippi y Angie Debo, *The Historical Background of the American Policy of Isolation*, Smith College Studies in History, IX, 1944 en Smith Jr, Edmund., *Intervención yanqui en Argentina*, Palestra, Buenos Aires, 1965, página 19.

los países europeos presionando por su pago. Los tenedores de bonos europeos de la deuda dominicana y la Santo Domingo Improvement Company (una compañía fundada en 1893 por capitalistas norteamericanos que habían comprado a la casa holandesa Westendorp y Compañía), emprendieron una campaña frente a sus respectivos gobiernos para que conminaran a pagar al Estado dominicano, gran deudor, y presionaron para que el propio Gobierno norteamericano que defendiera sus intereses. Para evitar problemas, el Presidente Carlos Morales Languasco propuso en 1903 a Estados Unidos un Protocolo por el que la República Dominicana reconocía tener respecto a la Improvement obligaciones ascendentes a 4.5 millones de dólares, y se comprometía a saldar la deuda de acuerdo a la forma de pago establecida por un órgano arbitral internacional, compuesto por un árbitro nombrado por la República Dominicana, otro por Estados Unidos y un tercero por acuerdo de ambos gobiernos, pero que, en su defecto, sería un miembro de la Corte Suprema estadounidense.

Diversos aspectos territoriales estaban involucrados, como demostrará el laudo arbitral de 1904, que dispuso la especialización de los ingresos de las aduanas de Montecristi, Puerto Plata, Samaná y Sánchez al pago de los valores adeudados a la Improvement, al tiempo que consignó la incorporación de un agente financiero de la compañía, John Abbott, para encargarse de fiscalizar los ingresos aduanales y autorizar los gastos del Estado dominicano. Debido al rechazo de los acreedores (europeos y dominicanos), esta cláusula no fue aplicada, sino que se “solucionó” el problema con un arreglo provisional que se conoce como Modus Vivendi en 1905, pactado entre Roosevelt y Morales, y de un acuerdo no ratificado por el Senado norteamericano que virtualmente implicaba el establecimiento de un protectorado sobre la República Dominicana, ya que mediante este pacto, el Presidente dominicano autorizó a Estados Unidos a nombrar una persona encargada de percibir las rentas de las aduanas para ser distribuidas de la siguiente manera: 45% del total de las entradas a ser entregadas al Gobierno dominicano a fin de atender las necesidades de la administración pública nacional; el 55% restante a ser utilizado por el gobierno norteamericano para el pago de los empleados de las aduanas y para crear un depósito en un banco de Nueva York “...a beneficio de todos los acreedores de la República, tanto dominicanos como extranjeros”. Quedaba establecido, además, que “Mientras no esté completamente pagado el total de la deuda que el Gobierno de los Estados Unidos toma a su cargo, no podrá hacerse ninguna reforma arancelaria sino de acuerdo con el Presidente de los Estados Unidos, no pudiendo por lo tanto reducirse los actuales derechos de Aduana y Puerto sino es con su consentimiento.” Al presentar este convenio al Senado, Roosevelt lo justificó diciendo que “la situación de la República Dominicana, después de algunos años iba de mal en peor, hasta el punto de que hace un año toda la sociedad se encontraba allí bajo el golpe de la disolución.”

El contralor general de Aduanas designado por el Gobierno estadounidense fue el coronel George R. Colton, lo que fue signo inequívoco de que la República Dominicana era un protectorado norteamericano.

Pero si bien es cierto que la República Dominicana había caído en quiebra, no era menos cierto que muchas de sus deudas habían sido infladas por sus acreedores. Esa acusación, hecha no solo por dominicanos, sino también por la comunidad latinoamericana, obligaron a Roosevelt a enviar un experto financiero, Jacobo

Hollander, para determinar a cuánto exactamente ascendían las deudas reclamadas a la República Dominicana, y en qué proporción eran legítimas o fraudulentas. Como éste determinase que el 50% eran las legítimas, la deuda total de la República Dominicana quedó entonces fijada en 17 millones de dólares. Pero aquí vemos la bajeza con la que actúa Estados Unidos cuando sus intereses están en juego: como lo que realmente pretendía Roosevelt no era ayudar a ese país, sino controlarlo, y para ello era necesario sacar fuera a los inversionistas europeos, propició que la firma Kuhn, Loeb & Company prestara al país 20 millones de dólares, los cuales serían destinados a la cancelación de todas las deudas europeas pendientes, mientras que los tres millones sobrantes se dedicarían en principio a la realización de obras públicas y otras inversiones pero en realidad fueron usados por el Presidente Ramón Cáceres para consolidar su poder, como hará Duvalier unos años después en Haití. Y como en el caso de Duvalier, mientras Cáceres fuera fiel a Estados Unidos, este robo se ignoraría. Esta fue la Convención Dominico-Americana de 1907.

“En un alegato en contra de la aprobación de la Convención de 1907, el diputado Alfredo Morales afirmó “Los Tratados de protectorado o vasallaje, que siempre se realizan entre Estados poderosos y Estados débiles o bárbaros, han tenido a menudo, como único objeto, lo que se denomina en tiempos modernos conquista pacífica. Nunca un Estado fuerte acude en ayuda de uno débil sino cuando le guían determinados intereses. Es bien larga la lista de las usurpaciones cometidas por la gran República de América del Norte bajo el pretexto de la doctrina de Monroe (...) si aprobamos las negociaciones en curso, la República Dominicana no podrá en el porvenir tratar de igual a igual con otra Nación; dejará de ser un Estado Independiente, de tener una personalidad internacional.””⁷⁴

Cuando una nueva revuelta estalló en 1911, Estados Unidos se valió del Convenio para intervenir. Como la situación no mejoraba, en 1914 Wilson envió una comisión mediadora portadora de una propuesta redactada por él, bajo la amenaza de la infantería norteamericana. El “Plan Wilson” establecía la deposición de las armas de todos los revolucionarios y la elección por acuerdo entre ellos de un Presidente provisional, que tendría como misión organizar elecciones supervisadas por Estados Unidos. De lo contrario, el gobierno norteamericano lo elegiría y lo mantendría con su propia fuerza.

Wilson actuó de esta manera porque en su vida política había aparecido un problema mucho más complejo: la Revolución Mexicana, que amenazaba la misma frontera estadounidense.

5. La Revolución Mexicana y la Doctrina Monroe.

Si revisamos la historia general de América en el siglo XIX y la comparamos con la del siglo XX, inmediatamente nos salta la vista que los conflictos entre Estados son mayores en número en el primer período que en el segundo. Por eso había más preocupación por el quehacer internacional que por el problema interno. Pero, hacia 1870, el objeto de la atención será la cuestión interna. Conflictos raciales, analfabetismo, falta de oportunidades, abusos laborales, son unos cuantos problemas que harán su aparición hacia 1870. La llegada de las teorías científicas, sobre todo las darwinistas, provocarán cambios en la mentalidad. El poder de la tecnología será considerado verdad sacramental en muchos países americanos. Pero fue contraproducente introducir una tecnología en una sociedad donde una parte considerable de la población era analfabeta. Además, esa tecnología no fue dirigida hacia la creación de una propia, sino para mejorar la producción en áreas económicas del sector exportador, maquinaria agrícola, minera... La transferencia tecnológica no fue desinteresada, sino calculada para mantener las mismas relaciones económicas con América.

La acción de Alemania en Venezuela, unida a la de Gran Bretaña y de otros países europeos en América, marcó el inicio del concepto de “patio trasero” que estigmatiza a América Latina. La aparición de Estados Unidos en el primer plano internacional fue acompañada por un proceso paralelo de intentos de implantación de su presencia e influencia sobre el resto de los países americanos. Sin embargo, esto no se ha logrado, no de la manera que los gobiernos estadounidenses hubieran deseado, pues si hubieran realmente conseguido su objetivo, al menos no habrían tenido que recurrir a métodos de intervención injustificados.

La Revolución Mexicana fue el primer gran rechazo que sufre Estados Unidos en América.

5.1. Wilson contra Carranza.

Woodrow Wilson llegó a la presidencia determinado a sustituir la mano dura de Roosevelt y la Diplomacia del Dólar de Taft por el idealismo. Recomendó que las relaciones internacionales no se desarrollasen con los criterios de equilibrios de poder que nacieron en el Congreso de Viena, sino bajo un nuevo sistema basado en la autodeterminación de los pueblos, que con su libertad tenían que construir nuevas formas de seguridad y de defensa que no podían depender de las alianzas militares, sino de la seguridad colectiva. Estos principios prefiguran que la paz internacional depende de la consolidación de la democracia y que los Estados deben ser juzgados con los mismos criterios éticos que los individuos. El interés nacional, dice la Doctrina Wilson, consiste en la adhesión a un sistema de leyes universalmente reconocido y aceptado. Inspirado, en octubre de 1913, en su famoso discurso en Mobile, afirmó que Estados Unidos nunca más buscaría territorios por la conquista, y condenó como injusta y

degradante la práctica de tratar de obtener concesiones económicas en América. Además, prometió que Estados Unidos no pretendería favores especiales o ejercería una presión indebida, sino que trataría con América en términos de igualdad y honor, y propició el no reconocimiento de los gobiernos *de facto* surgidos por la fuerza. Intentando ser idealista, aplicó ese criterio de la legitimidad y se negó a reconocer al gobierno del general Huerta en México y al gobierno de Federico Tinoco en Costa Rica, que en 1917 había derrocado al gobierno del Presidente González Flores.

En realidad, su gobierno intervino más en América que los de Roosevelt y Taft juntos, en lo que se llamó “Imperialismo Liberal”. En el fondo, Wilson no había renunciado a la doctrina Monroe ni a sus beneficios, esto porque detrás de su discurso estaba la creencia que el Estado norteamericano conocía lo que era mejor para los americanos. Eso lo llevó a participar en los asuntos internos de México.

El régimen de Porfirio Díaz (1876-1910) implicó estabilidad y se caracterizó por el fomento que hizo de las intervenciones, sobre todo en petróleo y servicios públicos, del capital norteamericano (mil millones de dólares en 1910). Por esa razón, Taft no apoyó el movimiento de Francisco Madero contra Díaz. En febrero de 1913 un general reaccionario, Victoriano Huerta, se hizo con el poder. Los empresarios estadounidenses afirmaron que el reconocimiento de su régimen era esencial para salvaguardar sus inversiones; pero el Presidente Wilson se negó, basándose en que había llegado al poder por la fuerza. Sin embargo, su negativa no duró mucho. Con la esperanza de expulsar a Huerta del poder y establecer un gobierno constitucional, trató primero de aislarlo mediante la diplomacia. Luego, en febrero de 1914, levantó el embargo de armas impuesto por Taft, esperando que este paso asegurara el triunfo de los seguidores constitucionalistas de Venustiano Carranza, que se había levantado contra Huerta. Pero Carranza rechazó la “ayuda”. Wilson entonces decidió intervenir de forma armada en México. Y fracasó, porque Carranza acabó imponiéndose a Huerta en 1914 sin ayuda de Estados Unidos, y Wilson no podría controlarlo.

La desesperación sumió al gobierno norteamericano. En la posterior lucha que se desencadenó entre Carranza y su antiguo lugarteniente, Francisco Villa, Wilson se puso al principio de parte del último porque creyó que era un reformista genuino que aceptaría de buen grado la guía estadounidense. Pero fue vencido de forma decisiva y en 1914 Wilson tuvo que otorgar el reconocimiento *de facto* a Carranza⁷⁵.

⁷⁵ Villa, enfadado, determinó deliberadamente envolver a los Estados Unidos en una guerra con México. En enero de 1916 sus seguidores detuvieron un tren en el norte de México y mataron a dieciséis estadounidenses. Al comprobar que no había represalias, cruzó la frontera de Nuevo México y mató a otros diecinueve estadounidenses. Entonces a Wilson no le quedó otra alternativa que ceder a la presión popular favorable a la intervención. Con el consentimiento de Carranza, una expedición de castigo al mando del brigadier general John Pershing cruzó a México en marzo de 1916 para dar caza a Villa por todo el norte de México, pero no lograron atraparlo. Carranza comenzaba a preocuparse por la presencia de la fuerza expedicionaria y cuando hubo escaramuzas entre sus fuerzas y las de Pershing los dos países parecieron deslizarse hacia la guerra. Pero Wilson no la quería y en julio aceptó agradecido la oferta de negociación tendida por Carranza. No resultó posible ningún acuerdo, pero en febrero de 1917 Wilson preocupado entonces por la crisis de los submarinos alemanes, retiró las tropas de Pershing. Mientras tanto, los mexicanos habían redactado una nueva constitución liberal.

Un último intento fue congraciarse con Carranza, retirando las fuerzas norteamericanas, y reconociendo oficialmente a su gobierno en 1917, el mismo año en que Carranza era elegido Presidente constitucional. Pero Wilson no se esperaba el golpe de gracia: la Constitución liberal. En el artículo 27 se establecía que la propiedad de la tierra y de las aguas correspondía originariamente al país donde se encontraba (Leyes de Indias), el cual tiene la facultad de transmitir su dominio. Ello trajo consigo la expropiación de los latifundios y de las compañías petrolíferas, en manos estadounidenses.

Estos problemas conllevaron un cruce de declaraciones entre los Presidentes Wilson y Carranza. Los sentimientos de desconfianza eran compartidos. En una entrevista dada en 1919 al corresponsal del “The New York World” el Presidente de México habló con claridad sobre la Doctrina Monroe, Wilson y los norteamericanos en general:

“El señor Carranza se expresó acerca de la Doctrina, diciendo que constituye un protectorado arbitrario impuesto sobre los pueblos que nunca lo habían solicitado, y que tampoco lo necesitan; que la Doctrina no es recíproca y que, por lo tanto, es injusta si se aplica a las repúblicas americanas: que debería aplicarse al mundo entero y que, de lo contrario, sería una verdadera tutela sobre Latinoamérica que no debería existir bajo ningún pretexto... Entonces el señor (Robert H) Murray preguntó qué principio podría sustituir a la Doctrina Monroe, a lo cual contestó el Presidente Carranza que no creía necesario expresarlo, que solamente se necesita establecer una verdadera igualdad a todas las naciones. El señor Murray interrogó a su vez al señor Carranza si creía que la Doctrina Monroe había salvado a México cuando la intervención francesa, y el Presidente de México respondió negativamente, diciendo enfáticamente que los franceses habrían tenido que retirarse por la sola resistencia de los mexicanos. Agregó el Presidente Carranza que la Doctrina Monroe era innecesaria para las naciones fuertes, porque su poder constituía su propio derecho”⁷⁶.

En 1923, se selló el Acuerdo Bucareli, que aludía al principio de los actos positivos, según el cual los dueños de yacimientos petrolíferos adquiridos antes de 1917 que hubiesen realizado algún acto positivo (perforar pozos), verían confirmados sus derechos de propiedad. Con respecto a las tierras de labor, Estados Unidos se comprometía a aceptar los bonos. Álvaro Obregón había sucedido a Carranza y Elías Calles, a Obregón. Con Calles, el Congreso mexicano votó una ley limitando a cincuenta años los derechos de propiedad sobre los territorios adquiridos antes de 1917. Estados Unidos esto era una violación del Acuerdo Bucareli, pero acabó imponiéndose la prudencia⁷⁷.

⁷⁶ Murray. Robert H, “1919 Carranza expresa su rechazo a la doctrina Monroe”. Nueva York, mayo 10.- “The New York World”, 1919

⁷⁷ “El vicepresidente Coolidge agravó la situación cuando - se refería a Nicaragua - declaró que la “persona y las propiedades de un ciudadano son una parte del dominio general de la nación, aun encontrándose en el extranjero”. Era un descarado intervencionismo, que hizo temer por una vuelta a los años de T. Roosevelt. Las compañías petrolíferas, los dueños de bonos sin pagar, los terratenientes arruinados por la revolución y los periódicos de la cadena Hearst (como en la guerra con España) clamaron por la intervención en México, pero se impuso la prudencia.” Morales Padrón, Francisco, *op.cit*, página 430.

5.2. Doctrina Estrada

La serie de intervenciones producidas durante la Revolución Mexicana, no sólo por parte de Estados Unidos, sino del Vaticano, Francia, Gran Bretaña y otros países, obligó al gobierno mexicano a exponer una versión más radical del principio de no intervención.

Ya se había planteado previamente el problema del reconocimiento a gobiernos ilegítimos. La Doctrina Tobar, enunciada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador Carlos Tobar, planteaba que *“el mejor modo de poner fin a los violentos cambios de gobierno que, inspirados en la ambición, suelen perturbar el progreso y desarrollo de las naciones latinas americanas ocasionando sangrientas luchas civiles, consiste en negarse a reconocer los demás Estados al gobierno nacido de la revolución interinamente no demuestre contar con la voluntad del país”*.⁷⁸ En la Conferencia de Washington en 1907 los representantes de las Repúblicas de América Central, junto con los delegados de México y de Estados Unidos, firmaron la Convención adicional al Tratado de Paz y Amistad donde se indica que *“Los gobiernos de las altas partes contratantes no reconocerán ningún gobierno de las cinco Repúblicas nacido de un golpe de Estado o de una revolución hecha contra un gobierno reconocido, en tanto la representación del pueblo, libremente elegida, no haya reorganizado el país en la forma constitucional”*, en lo que constituye la adopción de la Doctrina dentro del derecho americano. Ese mismo año, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron un Tratado comprometiéndose a no reconocer a los gobiernos surgidos por medio de la fuerza y en 1923 esos mismos Estados centroamericanos convinieron entre sí que *“no reconocerán a ningún gobierno que surja en cualquiera de las cinco repúblicas por un golpe de Estado, o por una revolución contra un gobierno constituido, mientras la representación del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado al país en forma constitucional”*. No fue aplicado.

Pero, ¿cómo establecer que el gobierno es ilegítimo? Este problema se generó en la Revolución Mexicana. Las potencias interventoras se negaban a reconocer al gobierno mexicano no por una defensa de los derechos humanos o del Derecho internacional en ciernes, sino para obtener ventajas económicas y así poder continuar manipulando a su antojo el mercado. Como era evidente que se usaba como un medio de presión el no reconocimiento de un gobierno, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, escribió una nota enviada a los representantes de México en el extranjero, con fecha de 27 de septiembre de 1930, donde indicaba que *“México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros”*.

La esencia de la Doctrina Estrada está en la defensa de la autodeterminación y soberanía de las naciones, fijando el criterio en cuanto al reconocimiento de otros gobiernos sin atender su régimen político. Más que calificar, Estrada estableció en 1930

⁷⁸

<http://www.filosofia.org/enc/eui/e181717.htm>

la posición de mantener o romper relaciones con otro país sin que ello significara la aprobación o reprobación de sus gobiernos locales. Por ende, se distinguen dos partes:

- a. Basada en el principio de la libre determinación, es decir, el derecho que tienen los pueblos para “aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”, derecho que no depende de que uno o más gobiernos lo reconozcan, se rechaza la práctica de reconocer o no a los gobiernos que llegan al poder por un medio que no es el previsto en la Constitución respectiva, pues esa práctica se presta al abuso de algunos gobiernos para obtener ventajas de los países débiles.
- b. La independencia del gobierno de turno para retirar a sus agentes diplomáticos. Es la parte mas cuestionada de la Doctrina, sin embargo es bastante clara: si un Estado esta en desacuerdo con el régimen político de otro, basta con retirar a sus funcionarios, sin necesidad de emitir juicios morales o políticos *“sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras”* O sea, si un Estado es libre para tener el gobierno que desea, es libre también para mantener las relaciones diplomáticas que considere más beneficiosas.

La Revolución Mexicana ocupó toda la atención en América, por lo cual la Primera Guerra Mundial, salvo los obvios problemas económicos que supuso para varios países, no fue tema que se discutiese de manera continental⁷⁹. Sí lo fueron las consecuencias al terminar la guerra. La mayor parte de los países de América, salvo Estados Unidos, o no habían participado en el conflicto o lo habían hecho de manera poco importante, más apoyando a Estados Unidos que participando directamente. Pero estaba latente la idea de que si volvía a producirse un nuevo conflicto Estados Unidos tal vez exigiría más de los países americanos, y eso había que impedirlo.

Para que esa aspiración fueran hechos y no palabras, durante el tiempo que transcurrió desde el fin de la guerra hasta la creación de Naciones Unidas, en 1945, se convocaron a diversas conferencias, para establecer una línea política exterior en materia de conflictos. Había que evitar nuevos brotes de guerra. El arbitraje, como medio de solución pacífica de controversias, aceptado para dirimir los problemas económicos, comenzó a ser tema recurrente en las siguientes conferencias, hasta ser considerado como un objetivo americano al mismo nivel que la aceptación del principio de no intervención. Así, antes de 1945, los países americanos estaban de acuerdo en los siguientes puntos: rechazo a la intervención armada; apoyo al uso del arbitraje como recurso de Derecho internacional; y reconocimiento del derecho de asilo.

⁷⁹ Para mayor información sobre las relaciones interamericanas durante la Primera Guerra consultar a Tulchin, Joseph. *The aftermath of war. World War I and U.S. policy toward Latin America*, New York, 1971, New YorkUniversity Press, p.93.

6. Hacia San Francisco: el principio de no intervención y la solución pacífica de los conflictos.

Tras el fin de la guerra, Estados Unidos había propuesto crear un organismo supranacional, la Sociedad de las Naciones, algo a lo que se había resistido en sus relaciones con América. El discurso de Wilson y sus 14 puntos no conmovieron realmente a nadie, ya que gran parte de América cada vez sentía más desconfianza hacia el gobierno norteamericano, sin importar quien estuviera en el poder. El hecho que Estados Unidos no ingresara era un signo de que ese país no pretendía someterse a las normas que de la Sociedad surgieran. Esa fue una de las causas por la cual los países americanos, en su gran mayoría, no tuvieran confianza real en que la Sociedad funcionara, al punto que hacia la década de los treinta México se había retirado.

Sin un foro mundial donde discutir los temas que en ese momento concentraban la atención de los gobiernos americanos, quedaban las Conferencias interamericanas. Estados Unidos había hecho intentos por liderarlas vía el panamericanismo, que en realidad nunca tuvo adeptos, así que no es de extrañar que las opiniones de los delegados de ese país no tuvieran mayor efecto. Sí importaba la opinión de políticos americanos, como la del doctor Manuel Gondra, jefe de la delegación paraguaya en la V Conferencia Interamericana.

6.1. Tratado Gondra

Manuel Gondra Pereira es por sí mismo un personaje interesante. Nacido en Buenos Aires en 1871 de madre paraguaya, murió en Paraguay en 1927, llegando a ser dos veces presidente de ese país (entre el 25 de noviembre de 1910 al 17 de enero de 1911; y del 15 de agosto de 1920 al 29 de octubre de 1921)⁸⁰.

Su llegada al poder la primera vez ocurrió en un momento complejo políticamente para su país, ya que Paraguay y Bolivia tenían un conflicto en la zona de la frontera, y al mismo tiempo sufría una grave crisis interna que tenía sumergido al país en constantes guerras, destacando el levantamiento del coronel Albino Jara en 1904 y del coronel Adolfo Chirifé en 1922, lo que le permitió a Bolivia invadir parte de Paraguay. Los presidentes electos no duraban mucho ya que eran derrocados por las fuerzas militares, y así le había ocurrido a Juan Bautista Gaone (1904-1905), quien fue el primer presidente electo bajo el modelo de elecciones populares libres y directas, pero que al no ser capaz de solucionar la crisis económica que hundió al país, fue derrocado por Cecilio Báez (1905-1906), y este a la vez fue destituido por el general Benigno Ferreira (1906-1908), al no satisfacer las necesidades militares. Ferreira llamó

⁸⁰ Dado el carácter de su ciudadanía, Gondra recordaba que no podía acceder a ninguna candidatura, pero en la nómina de quienes retiran el diploma de Bachiller el 20 de febrero de 1900 aparece como paraguayo y le amparaba además el Art. 35 de la Constitución.

a comicios, donde triunfó Emiliano González Navero (1908-1910) , quien mejoró la legislación social, creó las cajas de pensiones y se preocupó de la masa obrera.

Desde el 10 de agosto de 1905 al 7 de julio de 1908 actuó como enviado extraordinario y plenipotenciario ante el Brasil. A su regreso de Río de Janeiro, el 17 de julio de 1908 integró la Liga de la Juventud Independiente en las filas liberales y el 23 de octubre asumió la titularidad de Relaciones Exteriores hasta que el 14 de mayo de 1910 fue proclamado candidato a la Presidencia de la República de la mano de los liberales, asumiendo el 25 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo, no llegó a estar un año completo en el país, ya que fue derrocado por el coronel y entonces ministro de Guerra y Marina Albino Jara quien gobernó durante un año con el apoyo de los conservadores. Jara gobernó dictatorialmente y derrotó a los liberales en la batalla de Bonete, pero no pudo contra las presiones ni tampoco contra las acusaciones que circulaban sobre su conducta⁸¹ y tras realizar algunas modificaciones a la constitución, y restablecer el orden democrático, dimitió y abandonó el país, dejando al mando de la nación a Liberato Marcial (1911-1912), para que convocara a elecciones, venciendo en estas González Navero, que duró menos de un año ya que falleció en el cargo, siendo a su vez sucedido por su contrincante electoral, Eduardo Schaerer Vera (1912-1916), militante conservador, que logró estabilizar el poder presidencial, por sobre las fuerzas militares, y las masas sociales.

Durante este período, Gondra se había dedicado a dirigir la insurrección de los montoneros (guerrilleros liberales radicales) contra el régimen dictatorial del general Jara, y posteriormente participando en el gobierno de Manuel Franco y de José Pedro Montero, volviendo a la presidencia el 15 de agosto de 1920 renunciando nuevamente el 29 de octubre de 1921, en medio de la bancarrota de algunas instituciones bancarias y de las huelgas de gremios obreros.

Cuando se convoca a la V Conferencia Interamericana, que se celebró en 1923 en Santiago de Chile, el entonces presidente de Paraguay, José Eligio Ayala, decide que quien encabece la delegación sea Gondra, cuyo nombramiento obedeció a la necesidad de levantar la imagen internacional de la República con una personalidad intelectual como la de Gondra, conocida y apreciada por sus pares americanos.

Gondra no se presentó con las manos vacías, sino que llevaba bajo el brazo un texto, un esbozo de lo que sería el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, o Tratado Gondra.

Para comprender este tratado hay que tener en cuenta un libro y un hecho:

- **En torno a Rubén Darío**, y
- La Guerra de la Triple Alianza (1864–1870).

Gondra, antes de entrar totalmente en política, era parte de un grupo de intelectuales jóvenes que se dedicaban a la docencia y al periodismo. En 1898, publicó

⁸¹ La caída de Jara se debió a una acusación de violación, que no se demostró, pero fue suficiente para que la gente pidiera su renuncia en medio de un caos social.

un ensayo titulado **En torno a Rubén Darío**, que quería responder a dos obras del poeta nicaragüense, **Palabras liminares** y **Prosas Profanas**. No eran una crítica literaria en toda regla, sino una crítica política: Gondra se manifestó contra el cosmopolitismo dariano, y defendió con firmeza los valores nacionales frente a la “extranjería” que veía en la poesía de Darío, poniendo en discusión la vida cultural de América. Gondra era públicamente antimodernista y sus argumentos fueron muy bien recibidos por sus colegas paraguayos, ya que no estaba motivado por un interés literario sino condicionado por las circunstancias que vive la nación paraguaya en ese momento, por lo que Gondra alega que no hay peor pecado de “extranjería” que exaltar las estéticas europeas, especialmente las francesas, tal como lo hace Darío en **Palabras liminares**. Gondra defenderá que la poesía en América tiene que ser americana, y que Darío pasa de la “naturaleza y la historia de nuestro continente”.

La dura crítica hacia Darío no está motivada por una cuestión de gustos, sino de hechos. Paraguay, como hemos mencionado, tenía una situación política interna compleja, pero también externa. Y gran parte de los problemas eran consecuencia de la **Guerra de la Triple Alianza** (1864–1870), llamada así porque se formó una coalición entre Brasil, Uruguay y Argentina contra Paraguay.

La historia de la Guerra comienza cuando tras la larga dictadura de Gaspar Rodríguez de Francia y la muerte de su sucesor, Carlos Antonio López, Paraguay quedó en manos del brigadier Francisco Solano López, hijo del segundo, que primero asumió como presidente provisorio, siendo obligatoria la convocatoria de una Asamblea Constituyente para la formación de un nuevo gabinete, la que resuelve nombrar a Solano López como presidente provisorio del Paraguay. Solano decidió intervenir en la guerra civil de Uruguay, que sostenían el Partido Blanco (o Nacional) contra el Partido Colorado, apoyado militarmente por Brasil. Solano decidió apoyar al primer, y solicitó al presidente argentino Bartolomé Mitre, el permiso para que sus tropas atravesaran la provincia de Corrientes rumbo al Uruguay para colaborar en la Defensa de Paysandú. Mitre negó tal permiso, puesto que permitir que tropas beligerantes atravesaran por su territorio hubiese constituido un abandono de la posición hasta entonces neutral de la Argentina, y porque simpatizaba con el Partido Colorado del Uruguay, Solano entonces ordenó la ocupación de la provincia argentina de Corrientes, lo cual forzó a Argentina a entrar en la guerra, aliada con Brasil, aunque la entrada en el conflicto fue impopular (hasta el punto de que gran parte de los soldados enviados fueron forzados a reclutarse y las tropas estaban compuestas en gran medida por hombres de origen africano, lo que explica uno de los mote que recibieron estas tropas: cambás).

Detrás de todo estaba Gran Bretaña, que financió a los oponentes mediante empréstitos de firmas británicas, que veían conveniente el conflicto contra Paraguay por ser uno de los pocos países que no había caído bajo su tutela económica, gracias al proteccionismo que había llevado a ese país a un gran desarrollo económico en comparación con otros estados sudamericanos.

La guerra terminó en el combate de Cerro Corá con la derrota de Paraguay y su posterior ruina tanto demográfica como política y económica, además de perder gran parte de su territorio (169.174 km²) y fue obligado a pagar una abultada indemnización

de guerra... Además del préstamo de 200.000 £ recibido de Gran Bretaña, que debió saldarse con refinanciaciones llegando a la suma de 3.220.000£.

Gondra no quería que Paraguay volviera a participar en otra guerra, ya que creía que necesitaba estabilidad. La actitud de Bolivia, que no cesaba de amenazar, no ayudaba en nada a su país. Había que encontrar una solución.

La delegación paraguaya presentó en la 15ª sesión del plenario de la Conferencia del 3 de mayo en la Convención Continental el texto **Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los estados americanos**. En su carácter de miembro de la Séptima Comisión que se llamó de "limitación de armamentos", Gondra expuso los fundamentos del proyecto del tratado con una frase que sería famosa en el continente:

"puede el débil ser justo; puede serlo el fuerte pero la injusticia del uno está limitada por su propia impotencia, al paso que la del otro puede pretender llegar hasta donde llegue su fuerza; por eso no pudiendo hacer que el justo sea siempre fuerte, nos hemos empeñado que el fuerte sea siempre justo".

En el preámbulo del Tratado se dice que la paz armada no se podía diseñar cuando las naciones exageran el equilibrio militar y de armamento más allá de las necesidades de la seguridad interior y de la soberanía de los Estados. Precisamente desde este análisis se estudian hoy los límites de los efectivos militares en personal humano, presupuesto para la defensa y material bélico, conocido como Medidas de Confianza Mutua (MCM). A continuación, el documento propone un sistema obligatorio de investigación y conciliación que estipularía un período en el cual las partes contendientes, mientras durara el proceso de conciliación se abstuvieran de movimientos militares de hecho o en preparación.

El Tratado Gondra fue suscrito por 21 países y 20 lo ratificaron, entrando en vigor en 1924. Todo país que tuviera un conflicto posterior a ese año podría invocarlo cuando no pudiera ser solucionado por la vía diplomática⁸². Dos países hicieron reservas, Perú y Uruguay, ya que se aprobó el establecimiento de dos comisiones permanentes de arbitraje en Washington (Estados Unidos) y Montevideo (Uruguay), cuyas resoluciones o informes no tuvieron la menor importancia. Perú, que venía de perder territorios tras la Guerra del Pacífico, expresó que su adhesión a este tratado y sus lineamientos no lo obligarían a aceptar el arbitraje norteamericano sobre la cuestión de Tacna y Arica. Esto es importante, ya que sin esa reserva el arbitraje de los Estados Unidos hubiese sido llevado como un Convenio separado del Tratado Gondra, lo cual no fue así.

⁸² En los años 1928 y 1929 tuvo lugar en Washington la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, en la que se aprobaron tres instrumentos para la solución de controversias: la Convención General de Conciliación Interamericana; el Tratado General de Arbitraje Interamericano; y el Protocolo de Arbitraje Progresivo. A través de estos tres documentos se pudo elevar a las más altas instancias internacionales los más variados conflictos y controversias surgidas entre los países americanos. En la Convención General de Conciliación Interamericana de 1929, se declararon permanentes a las comisiones de Investigación y Conciliación, donde estaban representados los firmantes del Tratado Gondra. En la VII Conferencia Internacional, celebrada en Montevideo, se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana de 1929, siguiendo la misma línea del Tratado Gondra.

Estados Unidos asistió a la Conferencia saliendo de ella sin grandes beneficios. América no quería a ese país, y era necesario hacer cambios en la política exterior. Y es lo que intenta Franklin D. Roosevelt.

6.2. Doctrina de Buena Vecindad

Esta doctrina tiene su base en la delicada situación mundial tras la Primera Guerra Mundial.

El Corolario Roosevelt había demostrado, en el momento del conflicto, haber sido absolutamente contraproducente, ya que los países americanos, debido a la aplicación de ambas políticas, habían negado el apoyo a Estados Unidos en su esfuerzo de guerra. Wilson, Calvin Coolidge (1925-1929), y Herbert C. Hoover (1929-1933) habían iniciado la retirada, retomando un poco la tradicional política aislacionista. Sin embargo, el retiro de Estados Unidos no podía ser total, como algunos sectores internos deseaban, ya que, poco a poco, había aumentado la influencia alemana e italiana en el continente. Será Hoover, sobre todo, quien aplicará su nueva política, viajando a Sudamérica, retirando los marines de los lugares invadidos por ellos y abandonando la política wilsoniana de no reconocer a los gobiernos revolucionarios. Los dos puntos más importantes del gobierno de Hoover para estudiar las relaciones con América, fueron la publicación del Memorandum Clark⁸³ de 1930, rechazando el Corolario Roosevelt, las nuevas leyes de tarifas de 1930 (Ley Smoot - Hawley); y la Ley de Rentas de 1932, que levantaron barreras aduaneras a los productos americanos.

Franklin D. Roosevelt (1933-1945) decidió tomar una tercera vía. No era posible aislarse de los asuntos internacionales, pero no se podía tampoco interferir en los países como habían hecho T. Roosevelt y Wilson. En su discurso de investidura declaró que seguiría la política del buen vecino que se respeta a sí mismo y respeta los derechos de los demás. Esta Doctrina se conoció como la de Buena Vecindad. Estados Unidos intervendría sólo en aquellos casos en que fuera absolutamente necesario⁸⁴.

Aunque la intención era aplicarla a nivel mundial, dado que había sido América el principal afectado, era lógico que fuera el principal beneficiado. La doctrina fue aprobada en la Séptima Conferencia Panamericana, celebrada en Montevideo en 1933. En el Tratado final se estipuló que ningún Estado tenía derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro.

⁸³ El memorandum Clark se debe al subsecretario de Estado norteamericano, de apellido Clark, quien estaba en contra del Corolario Roosevelt, sobre todo después de la intervención de 1926 en Nicaragua, afirmando que los Estados Unidos no tenían ningún derecho de intervenir en los asuntos de los países americanos.

⁸⁴ “Correspondió a Franklin D. Roosevelt introducir substanciales cambios que anunció ya en su mensaje inaugural (1933), y ese mismo año se negó a desembarcar marines en Cuba (aunque posteriormente se intervino usando el “no reconocimiento”), y en la VII Conferencia Panamericana (Montevideo) se admitió que ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos de otro”. Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, páginas 430-431.

“La convención fija los requisitos necesarios para la existencia del Estado como persona de Derecho internacional, determinar que su existencia política es independiente de su reconocimiento por los demás Estados, y consagra que los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Agrega la convención que el reconocimiento de un Estado meramente significó que el que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados por el Derecho internacional. El reconocimiento es incondicional e irrevocable. El Tratado reafirma el principio del no reconocimiento de adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza”⁸⁵.

Pero de poco habría servido su aprobación si Roosevelt no la hubiera aplicado. En 1934 Estados Unidos y Cuba firmaron un Tratado para revocar la Enmienda Platt; en 1936 se firmó un Tratado similar con Panamá. Mientras tanto, en agosto de 1934 los soldados norteamericanos dejaron Haití y, por primera vez, ninguna parte de América estuvo bajo ocupación estadounidense. La prueba de fuego para Estados Unidos ocurrió en 1937 cuando Bolivia confiscó las posesiones de la Standard Oil Company, en 1938 el México de Lázaro Cárdenas expropió casi toda la industria petrolera, y en 1939 Venezuela demandó regalías a las compañías petroleras estadounidenses. En los tres casos, pero sobre todo en el mexicano, a pesar de las fuertes presiones para intervenir, el gobierno norteamericano se conformó con recibir la indemnización, y el único desquite consistió en boicotear la plata mexicana en el mercado internacional.

En la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, realizada en Buenos Aires en 1936, Roosevelt volvió a ratificar su intención de aplicar su Doctrina de Buena Vecindad⁸⁶. Dentro de las sesiones sobre temas del estudio de la paz, está el Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación, también denominado Pacto Saavedra - Lamas. El propósito del mismo fue condenar las guerras de agresión y la incorporación por la fuerza de territorios conquistados por las armas⁸⁷. Esta convención será la base sobre la cual se redactará la Declaración de la Solidaridad Americana (Declaración de Lima), surgida de la Octava Conferencia Interamericana (1937). En esa declaración, se reafirmó la solidaridad continental, que era lo que pretendía la Doctrina de la Buena Vecindad, el respeto a la soberanía y la integridad territorial.

¿Significaba esto que no habría más injerencia? No, la intervención ya no sería armada, sino económica. En otras palabras, no se abandonó la Diplomacia del Dólar de

⁸⁵ Caicedo, José Joaquín, *op. cit.*, página 59.

⁸⁶ Reunida esta conferencia por iniciativa del Presidente norteamericano, se desarrolló ante el temor de que en el continente se pudiera llegar a situaciones similares a otras regiones estratégicas de Europa, Asia y África. La conferencia tenía como motivo principal poner los medios necesarios para proteger a todo el hemisferio de cualquier amenaza interna o externa a la paz. En esta reunión se estableció un nuevo procedimiento de consultas, el cual se fue desarrollando poco a poco hasta su adecuación en el Tratado de Río. En Buenos Aires se aprobaron dos importantes resoluciones: la Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, y el Protocolo Adicional relativo a la No Intervención, aparte de otros instrumentos interamericanos. Caicedo, José Joaquín, *op. cit.*, páginas 62-63

⁸⁷ Lo suscribieron seis países americanos, más tarde lo hicieron los demás, y también once Estados europeos: Bulgaria, Checoslovaquia, España, Finlandia, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, Rumania, Turquía y Yugoslavia. Para mayor información consultar a Saavedra Lama, Carlos, *Por la paz de las Américas*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1937.

Taft, que había fortalecido la posición de Estados Unidos en el continente. Los acuerdos comerciales de reciprocidad de Cordell Hull, Secretario de Estado, y el establecimiento del Banco de Exportación e Importación en 1934 pueden considerarse como parte de ella.

“Realmente lo que varió fue la forma de intervenir. Ya no eran marines o aduaneros, sino técnicos y banqueros, en unión de las oligarquías locales. A través del Comité Interdepartamental de Cooperación con Hispanoamérica y del programa “United States Lend Lease” se aseguró la dependencia técnica y financiera de Iberoamérica”⁸⁸.

De todos modos, la Doctrina del Buen Vecino fue un cambio real. Cuando estallaron disputas en países americanos en los que existía una inversión estadounidense, no hubo acciones represivas. En la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos americanos apoyaron a Estados Unidos, más por simpatía hacia Roosevelt que por convicción.

Sin embargo, las pasadas experiencias hicieron que América estuviera más atenta a las consecuencias de esa ayuda. Se sabía muy bien que Estados Unidos no renunciaría a intervenir en el continente, y era importante dejar claras las reglas del juego antes de que terminase el conflicto. En la Conferencia Panamericana celebrada en Lima en diciembre de 1938 se declaró que, en caso de amenaza a la paz, seguridad o integridad territorial de cualquier república americana, los ministros de asuntos exteriores de las veinte repúblicas se debían reunir para consultar, antes de tomarse cualquier medida de fuerza⁸⁹. El artículo I reafirmaba la solidaridad continental de los Estados Americanos, mientras que el artículo II destacaba la decisión de la comunidad americana de defender el principio de solidaridad y soberanía “contra toda intervención o actividad extranjera que pueda amenazar a las Repúblicas Americanas”.

6.3. Conferencia de La Habana de 1940

En 1940 se firmó una Declaración sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas en La Habana, que consideraba como acto de agresión contra todos cualquier ataque a un territorio americano. También surgió un acuerdo conocido como la Ley de La Habana, por la cual se vetaba cualquier traspaso de colonias (no olvidemos que hablamos del período de la invasión de Alemania a Francia, y de los bombardeos a Gran Bretaña, países que tenían colonias en América); se creó un comité para administrar las colonias amenazadas de traspaso; se consideró lesivo a todos cualquier ataque sufrido por un país americano; se decidió crear un

⁸⁸ Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, página 431.

⁸⁹ Los delegados de los Estados Unidos consideraban que una efectiva declaración de solidaridad era la cuestión más importante que debía resolver en Lima. En consecuencia, se presentó un proyecto de protocolo en el que se proponía la acción conjunta de todos los Estados de América para evitar “la subversión de los gobiernos inestables del Continente, por parte de “sistemas orientados hacia el fascismo”. Continuaba diciendo que “la amenaza a la seguridad del Hemisferio podría ser por la fuerza o amago de fuerza o actividades de cualquier clase”, y obligaría a todos los gobiernos de América a realizar consultas entre sí para llegar a una política común de resistencia a tal amenaza

Comité de Paz Interamericana para solucionar los conflictos continentales; se recomendó combatir las ideologías y actividades totalitarias; y se estudió la conveniencia de lograr una mejor colaboración económica. Esta posición no fue norteamericana, sino americana, específicamente argentina. No debemos olvidar que este país tenía pendiente un litigio con Gran Bretaña, las islas Malvinas. Si Gran Bretaña era invadida, las islas podrían pasar a manos de Alemania, cosa que no convenía a Argentina. Por eso este país defendió dicha posición relativa a las transferencias territoriales. Estados Unidos no tuvo objeción porque su preocupación estaba en Europa, ayudando a Francia y a Gran Bretaña.

En virtud de estos acuerdos, Estados Unidos recibió el apoyo de los países americanos cuando entró en guerra en diciembre de 1941 ya que se consideró el ataque a Pearl Harbor en 1941, como un ataque continental, cosa que no había pasado con el hundimiento del Lusitania en la Primera Guerra Mundial. Aún cuando en algunos casos como el de Chile y Argentina Estados Unidos tuvo que recurrir directamente a la amenaza y al chantaje para que declarasen la guerra al Eje, la mayor parte de los gobiernos facilitaron el desplazamiento de unidades militares norteamericanas, colaboraron en el esfuerzo de guerra con la provisión de materias primas y materiales estratégicos a bajo precio y algunos países como México y Brasil decidieron participar directamente en el conflicto enviando tropas a los frentes de batalla.

Pero había un problema de fondo. ¿Se retiraría o no Estados Unidos de las bases militares que había instalado en diferentes países americanos en este proceso? Para conseguirlo, habría que aunar esfuerzos y exigir a Estados Unidos el cumplimiento de los compromisos contraídos. Y de no haber mediado la caída de Gran Bretaña como potencia mundial, se habría logrado poner un freno a Estados Unidos... pero no fue así, y al relevar a su ex metrópoli, se permitiría crear una nueva sociedad de las Naciones, bajo sus reglas, con sus condiciones: Naciones Unidas.

7. La Carta de las Naciones Unidas: un concepto distinto de la no intervención

La Carta de las Naciones Unidas es un tratado universal multilateral cuyo propósito es el de mantener la paz y la seguridad en el mundo, así como fomentar la cooperación en todos los terrenos de la vida: económico, sociales, culturales y humanitarios. Sus artículos tienen el valor de legislación internacional positiva ya que es un tratado y por lo tanto un documento vinculante. Además de los derechos y obligaciones de los Estados miembros de la Organización, en la Carta se reafirman principios y normas de derecho internacional universalmente reconocidos.

Por otro lado, también es un documento fundacional de la Organización de las Naciones Unidas, que tendrá como objetivo principal *“salvar a las generaciones sucesivas del flagelo de la guerra, la que en dos oportunidades en nuestras vidas ha traído una pena*

*indecible a la humanidad*⁹⁰. La ONU retoma, por ende, objetivos que la Sociedad de las Naciones tenía como propios: “*promover la cooperación internacional y lograr la paz y seguridad internacional*”. Pero, y ello se lee en la Carta del Atlántico de agosto de 1941, la nueva organización abogaría, entre otras cosas, por el “*abandono del uso de la fuerza*” y por un “*sistema permanente de seguridad general*”.

Oficialmente, la ONU se estableció como tal el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países y comenzó a estar vigente desde el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Gran Bretaña, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios. Polonia, que no estuvo representada, firmó más tarde la Carta constitutiva y se convirtió en uno de los 51 Estados miembros fundadores. Actualmente la componen más de 190 Estados⁹¹, que participan en los seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. La mayoría se encuentran en la Sede de la Organización en Nueva York, con excepción de la Corte, que se encuentra en La Haya, Holanda.

Los "miembros" de Naciones Unidas sólo pueden ser los Estados. A efectos de procedimientos, se diferencia entre los Estados fundadores y los Estados admitidos aunque ambos gozan del mismo “estatus” jurídico y los mismos derechos y de las mismas obligaciones presentes en la Carta de San Francisco. El artículo 4 de la Carta de San Francisco, establece los requisitos (sustantivos y procedimentales) para ser miembro, aunque se puede decir, que la ONU no ha sido muy rigurosa en ellos:

Sustantivos

1. Se requiere que sea un Estado que tenga los 3 elementos constitutivos (el territorio, la población, organización política).
2. Se excluyen las Organizaciones Internacionales, las ONG, etc... Pero en este punto no ha sido totalmente estricto, puesto que la URSS pidió que se admitiera a dos federaciones suyas que en ese momento no eran estados independientes: Ucrania y Bielorrusia.
3. Ser un Estado que respete la Paz.

⁹⁰ Carta a las Naciones Unidas 1945-Preámbulo 1-2.

⁹¹ Una de las ausencias más notables era la de Suiza, que ha ingresado como miembro el 10 de septiembre de 2002. Las razones para ingresar tardíamente se debía a su estatuto de Estado neutral, ya que hay determinados artículos de la Carta (Capítulo VI) que dan lugar a la creación de una fuerza internacional para resolver un conflicto. La neutralidad suiza quedó en entredicho cuando en los años 90's tuvo lugar la nueva ola de la creación de la Europa Unida y la ampliación de la OTAN, obligando por razones políticas a que este país en 1996 participase en el programa «La colaboración en nombre de la paz» de la OTAN, los aviones de la OTAN obtuvieron el derecho de volar ante el territorio suizo, tropas suizas empezaron a formar parte de los contingentes de las operaciones de mantenimiento de la paz. Además las razones económicas y últimos acontecimientos trágicos, que demostraron que ningún país puede sentirse seguro contra el terrorismo y otros desafíos. Esto llevó a cuestionar la postura del país ante la ONU. Se llevó a cabo un referéndum en marzo de 2002. Los electores suizos con la mayoría (55%) votaron por la incorporación a esta Organización Internacional. Tras una serie de disputas internas entre las regiones francohablantes, pro incorporación, y las regiones rurales alemanohablantes que rechazan la idea, en septiembre Suiza apareció como miembro 190 de las Naciones Unidas.

4. Que el candidato se comprometa a aceptar las obligaciones dimanantes de la Carta de San Francisco.

Procedimentales:

1. El Estado manda una solicitud a la ONU.
2. El Consejo de Seguridad manda una "recomendación" que es vinculante y preceptiva.
3. Posteriormente se debe aprobar por mayoría en la Asamblea General.
4. El art. 5 de la Carta prevé la suspensión de los derechos y privilegios a un Estado miembro, cuando este incumpla las obligaciones derivadas de la Carta. Este precepto nunca se ha aplicado a ningún Estado miembro.
5. El art. 6 de la Carta prevé la expulsión de un Estado miembro si ha violado de forma continuada los principios de la Carta de San Francisco. Este artículo tampoco se ha aplicado nunca.

En estos casos se ha preferido "sancionar" de otra manera antes de proceder con la suspensión o expulsión. Es mejor tratar con los rebeldes dentro de la organización, que no fuera. Nunca se han aplicado medidas sancionadoras, pese a que no han faltado motivos como ha sido en el caso de Sudáfrica. Lo que sí se ha producido es la retirada "voluntaria" de Naciones Unidas, y que no se encuentra reflejada en la Carta, que fue el caso de Indonesia⁹², y la eliminación de un miembro, que fue el caso de China⁹³ y el de la Unión Soviética.

⁹² En una carta fechada el 20 de enero de 1965, el Ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia informó al Secretario General de las Naciones Unidas de que su Gobierno "ha adoptado la decisión de retirarse de las Naciones Unidas", pero aseguró al Secretario General que Indonesia seguiría defendiendo "los elevados principios de la cooperación internacional enunciados en la Carta de las Naciones Unidas". En relación con esto, en una carta del 8 de marzo de 1965, el representante del Gran Bretaña declaró que un Estado que hubiese expresado su intención de retirarse de las Naciones Unidas seguía obligado a observar los principios fundamentales consagrados en el Artículo 2 de la Carta, relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que eran expresión de derecho internacional general que obligaba a todos los Estados. En una nota verbal sobre el mismo tema, de fecha 13 de mayo de 1965, Italia declaró que se debía suponer que las Naciones Unidas retendrían su plena autoridad, de conformidad con el párrafo 6 del Artículo 2 y, por consiguiente, en virtud del Capítulo VII de la Carta. Señaló asimismo que los Principios de la Carta de las Naciones Unidas formaban actualmente parte del derecho internacional consuetudinario y del derecho internacional general y que ningún Estado que se retirase de la Organización podría evadir algunas obligaciones fundamentales establecidas en la Carta. El 19 de septiembre de 1966, el Gobierno de Indonesia notificó al Secretario General que había decidido "reanudar su plena cooperación con las Naciones Unidas". El 28 de septiembre de 1966, el Presidente de la Asamblea General anunció que el Gobierno de Indonesia consideraba que su ausencia de las Naciones Unidas no se basaba en un retiro de las Naciones Unidas, sino en una cesación de la cooperación, y señaló que era la voluntad de los Miembros que Indonesia reanudase su plena participación en las actividades de las Naciones Unidas.

⁹³ En 1971, la Asamblea General votó a favor de eliminar al miembro de la República de China siendo reemplazado desde aquella oportunidad por un delegado de la República Popular China al ser reconocida esta entidad como el legítimo representante de China. Como este tema se basó en la representatividad del miembro permanente y no en una admisión o expulsión de éste, fue tratado a nivel de la Asamblea General sin necesitar de la aprobación del Consejo (y por ende, estar sujeta a veto) o de alguna modificación del artículo 23 de la Carta que especifica las características de los miembros permanentes. Un hecho similar ocurrió en 1991 cuando la Unión Soviética fue reemplazada por la Federación Rusa.

Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas deben cumplir de buena fe las obligaciones que han contraído a través de la Carta, incluyendo la de fomentar el respeto de los derechos humanos y la de cooperar con la Organización y con otras naciones para alcanzar este fin.

La ONU, en materia de derechos humanos, actualmente se centra en asegurar el pleno respeto de la dignidad humana de los "pueblos" de las Naciones Unidas, por lo que trabaja en varios frentes:

1. Como conciencia mundial, estableciendo normas mínimas de comportamiento de las naciones
2. Como legislador, codificando los derechos humanos e integrándolos al derecho internacional
3. Como vigilante, para asegurarse que los Estados cumplan los tratados relativos a los derechos humanos
4. Como centro de control, recibiendo y canalizando un promedio de 100,000 denuncias anuales de violaciones a los derechos humanos y manteniendo abierta las 24 horas una línea urgente de fax (41-22-917-0092) para recibir denuncias sin demora
5. Como estudioso de la situación de los derechos humanos en los diversos países para establecer futuras políticas prácticas e instituciones que apoyen su fortalecimiento
6. Como foro de apelaciones, donde los particulares pueden presentar denuncias contra los Estados una vez que hayan agotado todos los recursos jurídicos internos
7. Como investigador, estableciendo mecanismos tales como los relatores o representantes especiales, y los grupos de trabajo, quienes se encargan de vigilar la frecuencia de determinados tipos de abusos o violaciones en países e informar sobre ellos
8. Como diplomático discreto, al pedir al Secretario General que intervenga usando sus "buenos oficios", a veces de manera confidencial, en determinadas situaciones, o que envíe a un experto para que las examine, con el fin de prevenir violaciones notorias de derechos humanos. Estos buenos oficios han sido más constantes en los últimos años fomentando la labor de Naciones Unidas en el área de los derechos humanos, sobre todo con el fin de justificar el uso de las prerrogativas del Consejo de Seguridad para intervenir humanitariamente.

Ahora bien, la historia de Naciones Unidas no comienza en 1945, sino unas cuantas décadas antes, cuando se creó la Sociedad de las Naciones, de la que heredaría muchos de los vicios y problemas que actualmente la aquejan.

7.1. La Sociedad de las Naciones: un primer intento fracasado.

Al igual que pasaría con su predecesora, la Sociedad se proyectaría como tal en medio de una guerra, en este caso la Primera Guerra. Pero no fue el primer intento por formar una organización de estas características.

Las primeras organizaciones internacionales establecidas por los Estados tenían por objeto cooperar sobre cuestiones específicas. Ejemplo de ello son la Unión Internacional de Telecomunicaciones, fundada en 1865 bajo la denominación de Unión Telegráfica Internacional, y la Unión Postal Universal, creada en 1874. En 1915, en plena Primera Guerra Mundial, se fundó en Londres (Gran Bretaña), la Liga de la Sociedad de las Naciones. Por entonces, otras organizaciones similares surgieron entre los países aliados, los neutrales e incluso Alemania. Ninguna tuvo carácter oficial, a diferencia de la inglesa, que tuvo un fuerte apoyo político.

Pero el antecedente más directo para la Sociedad de las Naciones fueron la Primera y Segunda Conferencia de la Haya, inspiradas en los trabajos de la realizada en Bruselas en 1874 sobre limitación de armamentos, propuesta por el Zar Alejandro II.⁹⁴ Las funciones de las conferencias fueron asumidas por la Sociedad de Naciones desde 1920 hasta 1945, cuando pasaron a ser ejercidas por la ONU.

La Primera Conferencia Internacional de la Paz, que se celebró en 1899 en la Haya, con el objeto de elaborar documentos que permitieran resolver pacíficamente las crisis, evitar las guerras y codificar normas de conducta en tiempo de guerra, siendo las bases de lo que sería la Sociedad de Naciones. La propuesta fue enviada por el Conde Mouravieff, a nombre del Zar Nicolás II, en un documento conocido como la “Circular Mouravieff”. Los puntos principales a los cuales la conferencia se avocó, según la circular, fueron:

- Un acuerdo para no incrementar, por un periodo de tiempo, los presentes efectivos de las fuerzas armadas y navales, y al mismo tiempo, a no incrementar los gastos militares en adelante; y de manera preliminar, examinar los medios en que esto pueda lograrse.
- Prohibir el uso en los ejércitos y las flotas navales de nuevos tipos de armas y nuevos explosivos o cualquier otro tipo de detonantes más poderosos de los que son utilizados actualmente, lo mismo en rifles o cañones.
- Restringir el uso en la guerra terrestre de los explosivos formidables que ya existen, y prohibir el lanzamiento de proyectiles o explosivos de cualquier tipo desde globos o de cualquier tipo de dispositivos similares.

⁹⁴ Debíó realizarse una Tercera Conferencia, e incluso el gobierno de los Países Bajos llegó a iniciar los preparativos de esta reunión, que habría de tener lugar en 1915 o 1916, pero el estallido de la I Guerra Mundial en julio de 1914 impidió su realización.

- Prohibir el uso, en la guerra naval, de buques y submarinos cargados de torpedos, u otros dispositivos similares. Dar garantías de que no se construirán buques con esta tecnología.
- Aplicar las estipulaciones sobre guerra naval de a Conferencia de Ginebra de 1864, sobre la base de los artículos adicionados en 1868.
- Neutralizar las embarcaciones utilizadas en el rescate de la toma de buques por escuadras beligerantes
- Revisar la Declaración concerniente a las leyes y costumbres de guerra elaboradas en 1874 por la Conferencia de Bruselas, que se ha mantenido sin ratificarse hasta la fecha.
- Aceptar el principio del uso de los buenos oficios, la mediación y el arbitraje en los casos que así lo requieran, con el objeto de prevenir los conflictos armados entre las naciones; así como llegar a un acuerdo con respecto al modo de emplear los buenos oficios, y establecer una práctica uniforme sobre su uso.

Veintiséis estados aceptaron la invitación del ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Así pues, el 18 de mayo de 1899, 101 delegados, entre los que se encontraban juristas, diplomáticos y oficiales de alta graduación de los distintos ejércitos y armadas, celebraron su primera reunión en la Huis ten Bosch (la Casa del Bosque), una villa del siglo XVII situada en La Haya. La Conferencia aprobó la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales (que establecía la creación de un mecanismo permanente, de carácter facultativo, para la resolución pacífica de los conflictos internacionales. Esta propuesta se materializó en el Tribunal Permanente de Arbitraje, conocido popularmente como el Tribunal de la Haya, que comenzó a operar en 1902), y otras dos convenciones que modificaban algunas de las prácticas y leyes de guerra para evitar sufrimientos innecesarios a las partes implicadas durante los combates, ya se tratara de población militar, civil, o de países neutrales. Estas dos convenciones se complementaron con tres declaraciones, que permanecieron en vigor durante cinco años, en las que se prohibía lo siguiente: el empleo de gases tóxicos, la utilización de balas explosivas y los bombardeos aéreos. Aunque se logró avanzar en el tema de la reglamentación de la guerra y la creación de un tribunal internacional de arbitraje, no se logró el objetivo principal de la Conferencia, la limitación de los armamentos ni la obligatoriedad de recurrir al arbitraje en las disputas entre naciones. Las grandes potencias se negaron a aceptar esta última propuesta aduciendo que atentaba contra su soberanía nacional.

La Segunda Conferencia Internacional de Paz se celebró entre el 15 de junio al 18 de octubre de 1907. Fue propuesta inicialmente por el ministro de Asuntos Exteriores de Estados Unidos, en 1904, aunque la convocatoria la realizó el gobierno ruso tres años después. En 1904, la Unión Interparlamentaria, reunida en San Luis Missouri, encabezada por el secretario de Estado John Milton Hay, sugirió al presidente Theodore Roosevelt iniciar los contactos para una segunda conferencia que resolviera los temas pendientes de la conferencia de 1899. La Guerra Ruso-Japonesa de 1905 retrasó la celebración de la segunda Conferencia. El gobierno ruso cabildeó la realización de esta segunda conferencia, para lo cual el Zar Nicolás II envió a su consejero privado, el profesor Feodor Fedorovich Martens, a recorrer las capitales

europas durante el otoño de 1906 para convencer a las potencias de la necesidad de una nueva conferencia.

Los temas de la conferencia fueron los derechos y deberes de los países neutrales, el bombardeo naval, la colocación de minas submarinas de contacto automático y las condiciones en virtud de las cuales los navíos mercantes podían pasar a ser barcos de guerra. Se acordaron trece convenciones que trataban principalmente sobre la clarificación y ampliación de los términos establecidos en la primera Conferencia. Más concretamente, se estipularon nuevos principios relacionados con distintos aspectos de la guerra, por ejemplo, los derechos y deberes de los países neutrales, el bombardeo naval, la colocación de minas submarinas de contacto automático y las condiciones en virtud de las cuales los navíos mercantes podían pasar a ser barcos de guerra.

En 1916, en el Congreso norteamericano, tanto los republicanos como los demócratas coincidieron en la necesidad de crear un nuevo sistema internacional para defender la paz, propuesta que estuvo en la agenda de los políticos incluso cuando la Primera Guerra terminó en 1918. Entonces presidente Woodrow Wilson insistió con la idea de formar, "*mediante acuerdos específicos, una asociación general de las naciones con el objeto de sentar recíprocas garantías de independencia política e integridad territorial, para los Estados grandes y pequeños sin distinción*".⁹⁵

La idea de la Sociedad de las Naciones se concretó en la Conferencia de París, en 1919, durante las negociaciones de paz, donde se redactó, discutió y aprobó el Pacto que tuvo los siguientes fines:

- ofrecer un sistema completo para el arreglo pacífico de los conflictos y para una resistencia común a la agresión;
- ofrecer un sistema completo para preveía la reducción y el control de los armamentos y la eliminación de las nefastas consecuencias de la producción de armas por parte de empresas privadas
- obligar al registro y a la publicación de todos los futuros tratados por publicación por parte de la Secretaría de la Sociedad
- fomentar la adhesión de todas las iniciativas destinadas a promover el progreso social y económico en todos los sectores en que fuera de vital importancia la colaboración internacional y
- supervisar las colonias y de los varios territorios sustraídos a la dominación alemana o turca.

El Pacto se incorporó al Tratado de Versalles. Su primera reunión tuvo lugar en Ginebra el 15 de noviembre de 1920 y a él acudieron representantes de 42 estados. La última reunión se celebró el 8 de abril de 1946, año en el que fue reemplazada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se conformó por una Asamblea, un Consejo y un Secretariado.

⁹⁵ http://edant.clarin.com/diario/especiales/yrigoyen/guerra/soc_nac.htm

- la Asamblea se reunía regularmente en Ginebra en el mes de septiembre; estaba compuesta por tres representantes de cada uno de los estados integrantes y cada nación disponía de un voto;
- el Consejo se convocaba al menos tres veces al año para tratar sobre conflictos políticos y la reducción de armamento; estaba formado por los miembros permanentes y otros temporales elegidos por la Asamblea. Las decisiones de este órgano debían aprobarse por unanimidad;
- el Secretariado se encargaba de los aspectos administrativos de la organización y contaba con un secretario general y quinientos empleados. El primer Secretario fue diplomático británico sir Eric Drummond.
- Otros organismos manifestaron su adhesión con la Sociedad de las Naciones. Entre ellos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para las Comunicaciones y Tránsitos, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional y la Organización de Sanidad. Algunos sobrevivieron a la Sociedad y se incorporaron a las Naciones Unidas. De todas, la OIT fue la única que se creó el marco del Tratado de Versalles.

Todos estos aspectos se relacionan con los Catorce Puntos de Wilson, un plan que las potencias aliadas en el conflicto debían aplicar para garantizar el mantenimiento de la paz; uno de sus objetivos era la creación de una organización internacional que facilitara la resolución de diferencias entre los países, de forma pacífica. Este proyecto constituyó la base del Pacto de la Sociedad de Naciones; veintiséis artículos recogen las normas de funcionamiento de este organismo.

Pero se produjo un problema: si bien Wilson fue el artífice de la Sociedad y miembro de la comisión que elaboró el acuerdo, el Senado norteamericano se negó a ratificarlo y no aprobó el ingreso del país a esa organización, porque se opusieron al Artículo X, que establecía *la necesidad de que todos los miembros respetaran la independencia territorial de los demás estados, incluso en el caso de acciones conjuntas en respuesta a una agresión*. El principal argumento para mantenerse fuera de la organización fue apartarse de los asuntos internos europeos, sobre todo cuando se decidió que la sede de la Sociedad de las Naciones tuviera su sede en Ginebra, Suiza, por ser un país neutral.

La Sociedad consiguió ciertos éxitos en materia social, como fueron la reducción del tráfico internacional de narcóticos y de la prostitución, la ayuda a los refugiados de la I Guerra Mundial y la inspección y mejora de las condiciones sanitarias y laborales en todo el mundo. Pero fueron más resonantes sus fracasos, sobre todo de la ineficacia de su Consejo de Seguridad, por las mismas razones por las que el actual es un órgano tan criticado: las potencias no se consideraron, y siguen sin hacerlo, obligadas a aceptar o acatar las medidas del Consejo.

7.1.1. Semejanzas y diferencias entre la Sociedad de las Naciones y Naciones Unidas

El parecido con las Naciones Unidas es bastante obvio, ya que se retomaron casi intactos tres de los principales órganos: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional, además de mantener la idea de que fuera una organización de vocación universal y de competencia general, basada en los principios de la cooperación internacional, arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva.

Pero las diferencias son importantes:

- En primer lugar, que mientras la Sociedad de las Naciones fue creada después de la guerra, y como una forma real de impedir nuevos conflictos, las Naciones Unidas lo fue durante la Segunda Guerra.
- En segundo lugar, la forma de adhesión. En el caso de la Sociedad, lo hicieron todos los Estados que así lo quisieron. En el caso de las Naciones Unidas, la situación es más compleja. En el caso de los 51 Estados fundadores, fueron invitados a participar en la Conferencia (salvo Polonia como ya hemos explicado), pero debían firmar la Declaración de las Naciones Unidas por la cual se declaraban partidarios de los aliados. Y esa adhesión no fue del todo “voluntaria”.
- En tercer lugar, mientras que la Sociedad de las Naciones se conformó con acuerdos públicos y conocidos por todos los países⁹⁶, el caso de la formación de las Naciones Unidas fue menos transparente. Muchos acuerdos realizados entre Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética sobre este tema todavía son objeto de estudio, porque no se conocen todos los pormenores.
- En cuarto lugar, mientras que en ambas organizaciones se han producido renuncias y abandono (en el caso de la Sociedad fueron más los abandonos que en las Naciones Unidas que sólo tiene el caso de la India), sólo en la Sociedad se produjo un caso de expulsión: la Unión Soviética, miembro desde 1934, fue expulsada después de atacar Finlandia en 1939.
- En quinto lugar, mientras la Sociedad era la única organización vigente de sus características, las Naciones Unidas se crearon cuando la Sociedad seguía existiendo, aunque no se había convocado una reunión de su Asamblea desde el

⁹⁶ Tomemos por ejemplo el caso de Argentina. El presidente, Hipólito Yrigoyen, defensor de la posición neutral de Argentina en la Gran Guerra, consideraba que el país no tenía ninguna obligación con respecto a la Sociedad de las Naciones. Sobre todo, porque esa organización nació del Tratado de Paz de Versalles donde no existió ninguna participación argentina. Entendía además que la Sociedad debía ser un instrumento internacional basado en la igualdad, y sin vínculo alguno originado en el Tratado de Versalles que, en definitiva, era la ley impuesta por los vencedores. Yrigoyen desaprobó el funcionamiento de la Sociedad y la veía como un instrumento del imperialismo impuesto por los aliados. Su opinión demostró pronto ser la correcta.

estallido de la Segunda Guerra. En 1940, el Secretariado establecido en Ginebra llevó a cabo una gran reducción de personal y varias unidades de servicio fueron trasladadas a Canadá y Estados Unidos. La última reunión de la Asamblea de la Sociedad fue para votar su propia disolución en 1946, tras lo cual muchos de sus bienes y organizaciones fueron transferidos a la Organización de las Naciones Unidas.

Si bien el Consejo de Seguridad como órgano estaba en la Sociedad de las Naciones, no es exactamente el mismo. La Sociedad fue el primer organismo en el cual se aplicó el concepto de seguridad colectiva frente a una amenaza de guerra, idea que sería la base del Consejo en la ONU.

Ambos órganos tienen además en común que tienen pocos éxitos a su haber. En lo que respecta a la Sociedad, gracias a su mediación se resolvió el conflicto entre Finlandia y Suecia referente a la posesión de las islas Ahvenanmaa, Åland (1921), y la disputa sobre los límites fronterizos entre Grecia y Bulgaria (1925). Si el actual Consejo ha tenido algún éxito no lo recordamos.

Los fracasos son más numerosos: en el caso del Consejo de la Sociedad, su historial contempla los siguientes casos:

- Francia e Italia ocuparon el Ruhr y Corfú, respectivamente, en 1923, a pesar de las recomendaciones contrarias de la Sociedad.
- Japón también se retiró en 1933, después de que sus ataques a China fueran condenados por la Sociedad.
- El Consejo no consiguió poner fin a la lucha entre Bolivia y Paraguay por la posesión del Gran Chaco (que condujo a la guerra del Chaco), ni detener la conquista de Etiopía (Abisinia) emprendida por Italia en 1935.
- Una de las más graves crisis a las que tuvo que hacer frente, fue el levantamiento de las fuerzas rebeldes contra el gobierno democrático de la Segunda República española, en 1936. El gobierno republicano español, apoyado por México, solicitó la ayuda de la Sociedad, pero ésta no supo enfrentarse con resolución y energía a las peticiones de neutralidad que exigieron las grandes potencias, especialmente Francia y Gran Bretaña. Mientras se desarrollaba una sangrienta y desigual Guerra Civil, la Sociedad fue demorando cualquier decisión. El fracaso de la Sociedad de Naciones fue, a este respecto, rotundo.

En el caso del Consejo de las Naciones Unidas, su historial de fracasos tiene a la Guerra Fría, la crisis de Darfur, el conflicto de Medio Oriente, Somalia, Rwanda, Angola... en realidad, todos los conflictos desde 1945 hasta nuestros días.

Las diferencias entre ambos órganos están en sus miembros: en el caso de la Sociedad de las Naciones, los miembros permanentes que lo integraban eran los países aliados ganadores de la guerra (Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, a los que luego se incorporaron Alemania y la Unión Soviética), en el que la voz cantante sería la de Francia, una Francia arrogante, vengativa, que en su afán de anular a Alemania a la que

no perdonaba la derrota de la Guerra franco-prusiana la obligó a firmar un infame tratado que sería una de las causas de la nueva guerra en la que se embarcaría Europa unos años después.

En el de la ONU, sus miembros se acordaron en las negociaciones previas a San Francisco e inicialmente tendría tres potencias: la Unión Soviética, Estados Unidos y Gran Bretaña, a las que se sumarían a China y a Francia más por interés de las tres primeras que por ser efectivamente potencias. Ya veremos este punto más adelante, pero es importante señalar que la presencia de China y Francia, a pesar de haber sido países invadidos y en el caso del segundo devastado, estuvo inserta dentro de un plan llamado Carta del Atlántico, del cual deriva los acuerdos de Bretton Woods.

Otra diferencia es que en el Consejo de la Sociedad había miembros permanentes electos por la Asamblea General (Bélgica, China, y España), mientras que en el caso del actual Consejo el sistema es más complejo: el artículo 23 dispone que la composición fuera de 11 miembros, de los cuales 5 son permanentes con derecho a veto y 6 no permanentes. Los criterios para la elección de los miembros no permanentes radican en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y a los demás propósitos de la Organización como también una distribución geográfica equitativa, con el fin de que todas las regiones del mundo estuvieran representadas. Los miembros no permanentes serán elegidos para un periodo de dos años y los miembros salientes no podrían ser reelegidos de forma inmediata.

A primera vista, tomando en cuenta las semejanzas entre ambas organizaciones, se podría pensar que lo más lógico habría sido mantener a la Sociedad de las Naciones con algunas reformas. Las razones por las cuales no se hizo fueron variadas: el fracaso de la institución (tanto para no impedir los conflictos como para bloquear la fuga de miembros) había sido tan patente que su mera reconstitución tuviera un efecto desastroso en el terreno de la confianza internacional; por otro lado, la Unión Soviética, que había sido expulsada en 1939 tras su agresión a Finlandia, se oponía enérgicamente a su reconstrucción. Se fue haciendo evidente la necesidad de crear una institución completamente nueva pero que al mismo tiempo reconstruyera el sistema internacional previo a la guerra. Por ello no es de extrañar que se recogieran los Catorce puntos de Wilson que fueron la base también de la Sociedad de las Naciones, ya que Estados Unidos pretendía que esos puntos fueran la base de una nueva organización multinacional. La situación obligó a Estados Unidos a imaginar, conforme las circunstancias, los esquemas que el nuevo mundo debía presentar hacia la finalización de la guerra; intentando al mismo tiempo afianzar el poder que había alcanzado durante el conflicto. En esta dirección se fijaron las bases de un nuevo orden para el período posterior a la guerra.

El problema es que no todos estaban de acuerdo con eso. Se ha creado la errada convicción de que todos los países que participaron en San Francisco tenían las mismas aspiraciones y la misma idea de lo que sería Naciones Unidas. No fue así. El apoyo a la Carta y la adhesión de los demás países que entonces existían hacia 1945 no puede

considerarse como un compromiso ciego de buena voluntad, sino dentro de un esquema de negociación bastante complejo⁹⁷.

La mayor parte de los países americanos tenían la idea de que la ONU no fue concebida para hacer la paz porque sus términos constitutivos no formaban parte de un tratado de paz, como la Sociedad de las Naciones, sino que fueron debatidos en forma absolutamente independiente de una guerra que aún subsistía cuando se realizó la Conferencia de San Francisco, y no estaban convencidos de la idea de “Naciones Unidas” que se pretendía imponer. A fin de cuentas (y lo expusieron los delegados tanto en Chapultepec como en la misma Conferencia de San Francisco), Naciones Unidas se fue perfilando en reuniones en las que estuvieron excluidos casi todos los Estados existentes en la época:

Nada menos que catorce grandes conferencias, desde 1941 a 1945, se fueron convocando en diferentes lugares del mundo. En ellas se fueron adoptando decisiones políticas, militares, y económica de forma conjunta o separada. Especial relevancia adquirieron los encuentros en al cumbre que congregaron a los máximos dirigentes de EEUU, Gran Bretaña y al URSS, convertidos en los sostenedores de la coalición antinazi. En otras ocasiones las reuniones convocaban sólo a dos de aquellos líderes, o a representantes de otros Estados cuando los temas de negociación les afectaba o lo exigía la cuestión a tratar⁹⁸.

Había mucha molestia por cómo se negoció la creación de Naciones Unidas, y los representantes de los Estados americanos lo dejaron muy claro en lo que fue el momento más crítico de la Conferencia y que estuvo a punto de hacerla fracasar: cuando se discutió la composición y estructura del Consejo de Seguridad, ya que sospechaban (y no se equivocaron en absoluto) de que los cinco miembros permanentes armarían una paz de acuerdo a su conveniencia.

¿Por qué las negociaciones sobre Naciones Unidas no fueron abiertas?

⁹⁷ Por ejemplo, en el párrafo 6 del Artículo 2 (*La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales*) la Carta mostraba la tendencia a ser no sólo la ley de las Naciones Unidas, sino también de toda la comunidad internacional. Esta disposición del párrafo 6 del Artículo 2 era revolucionaria desde el punto de vista del derecho internacional vigente. Puesto que representaba los intereses reales de la humanidad, el representante no dudaba de que se convirtiera en una parte irrevocable del nuevo derecho internacional. Después de señalar que la obligación estipulada en el párrafo 4 del Artículo 2 de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra "cualquier Estado" proporcionaba protección también a los no miembros, un representante planteó la cuestión de si los Estados no miembros no sólo eran los beneficiarios del párrafo 4 del Artículo 2, sino que también estaban obligados jurídicamente por éste. Consideró que tenían esa obligación jurídica por el principio de la reciprocidad, porque los principios del párrafo 4 del Artículo 2 habían pasado a formar parte del derecho internacional general, por el párrafo 6 del Artículo 2 y porque el interés internacional en el mantenimiento de la paz y la seguridad exigía claramente que tuviesen esa responsabilidad.

⁹⁸ Pereira Castañares, Juan Carlos. “El nuevo orden de Yalta. La ONU y la Doctrina Truman; el Plan Marshall y la OTAN” en Beneyto, José María; Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (directores). Europa y Estados Unidos: una historia de la relación atlántica en los últimos cien años. Biblioteca Nueva, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005, pág 158.

7.2. La Carta de Naciones Unidas: ¿igualdad de los Estados o alianza militar?

Ni Naciones Unidas ni su Carta constitutiva fueron originales. Como ya vimos, tomó mucho de la Sociedad de las Naciones y su Pacto, además de las conclusiones y acuerdos de otras conferencias. Pero a diferencia de lo ocurrido con la Sociedad de las Naciones, Naciones Unidas no se constituyó una vez terminada la Segunda Guerra en una asamblea donde estuvieron presentes los Estados existentes, sino que fue durante el transcurso de la misma entre muy pocos países. Ciertamente, el frente alemán había perdido bastante empuje y la derrota de las fuerzas germanas era segura, y aunque el frente asiático era fuerte, al final sería derrotado y luego humillado. El problema era que la devastación en la que quedaron las otrora potencias como Francia o Alemania y la debilidad de Gran Bretaña y en general de toda Europa dejaba a las potencias en la indefensión ante países como Brasil y Argentina. Había que tener una organización en donde al menos de manera ficticia se mantuviera el orden internacional en donde Gran Bretaña, Francia, la Unión de República Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos, que tras la Carta del Atlántico asumía el rol de potencia hegemónica (o más bien eso quería), podían seguir siendo el referente de poder en la sociedad internacional.

De ahí que si bien se tomaron ideas previas, ello ocurrió entre cuatro paredes, para beneficio de unos pocos Estados que exigieron a los demás que aceptasen las decisiones sin querer dar espacio a la discusión o al debate. Esas cuatro paredes fueron las Conferencias en que se redactaron las principales líneas de la Carta y de la nueva organización. Nosotros vamos a profundizar en las siguientes:

- Conferencia del Atlántico.
- Declaración de las Naciones Unidas, 1 de enero de 1942
- Conferencia de Casablanca (nombre clave Symbol)
- Conferencia de Québec (nombre clave Quadrant y Octagon ya que se realizaron dos)
- Conferencia de El Cairo (nombre clave Sextant)
- Conferencia de Bretton Woods.
- Conferencia de Dumbarton Oaks.
- Conferencia de Yalta (nombre clave Argonaut)

7.2.1. La Carta del Atlántico, 14 de agosto de 1941.

Las negociaciones de la Carta partieron el 12 de junio de 1941, cuando los representantes de 14 países aliados (Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, además de los gobiernos en exilio de Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Polonia, Yugoslavia y Francia) se reunieron en el Palacio de St. James y firmaron la **Declaración de Londres** con la que se proponían

"trabajar, juntos y con los demás pueblos libres, en la guerra y en la paz". Este fue el primer paso para la creación de las Naciones Unidas.

En la Declaración se menciona que la única base de una paz duradera es la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres para evitar la amenaza de una agresión. Pero pensemos que la mayor parte de los firmantes formaban y forman parte de la Commonwealth, por lo que su firma estaba garantizada. En cuanto a los gobiernos en exilio dependían del gobierno inglés, sobre todo en el caso de Grecia, Checoslovaquia y Polonia, que, como ocurrió después, pasaron a ser una moneda de cambio en las negociaciones posteriores con la Unión Soviética y Stalin. Llama la atención la presencia de Francia, una Francia que esta ocupada e invadida. Obviamente no fue el gobierno de Vichy el que adhirió a esta declaración, quien firmó la Declaración fue Charles de Gaulle, lo que será, como veremos, un aspecto de la historia pre - ONU interesante, ya que la Stalin no comprendería nunca por qué se hizo participar a Francia cuando su rol en esta guerra fue irrelevante, salvo para complicar las cosas, opinión que compartían los estadounidenses, que pensaban que si Francia no hubiera impuesto tantas humillaciones a Alemania en el Tratado de Versalles y posteriormente⁹⁹, no habría dado motivos para la ascensión de Hitler. La presencia de Francia como potencia importante, cuando evidentemente no lo era y estaba acabada, se debió a uno de los puntos más importantes para Churchill y que fue la causa de su derrota electoral en 1945: impedir la descolonización. Francia era potencia colonial, Churchill la necesitaba como aliado ante un Roosevelt que ya se había manifestado en contra.

Sin embargo, esta declaración es relevante porque fue el punto de partida de las negociaciones que mantuvieron Churchill con Roosevelt en un lugar del Atlántico norte.

La Conferencia del Atlántico se celebró el 14 de agosto de 1941. Como el mismo documento lo expresa, era una afirmación de *"ciertos principios comunes en la política nacional de nuestros países respectivos, en los cuales radican las esperanzas de un mejor porvenir para la humanidad"*.¹⁰⁰ O sea, que era la opinión de lo que debía ser la

⁹⁹ Pondremos un ejemplo: dentro de todas las reparaciones, Alemania tenía que pagar casi 132.000 millones de marcos oro a lo que este país ofreció resistencia, porque estaba hundido en la miseria, pero los gobiernos occidentales (léase Francia) no cesaban de acosarlo para que desembolsara todo el monto de lo que se consideraron gastos de guerra. Alemania entonces se dirigió hacia Rusia y llegó a un importante acuerdo que se firmó en Rapallo (16 de abril de 1922). Por éste el gobierno soviético no exigía las reparaciones y a cambio obtuvieron productos alemanes y ayuda para reconstruir las factorías soviéticas. El no pago de las deudas ni siquiera en especies (debía entregar madera prometida para los ferrocarriles y minas francesas, el Presidente del Gobierno francés Henri Poincaré ordenó la invasión de la Cuenca carbonífera del Rhur. Esto produjo una fuerte disputa diplomática con Gran Bretaña.

¹⁰⁰ *El Presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro representante del Gobierno de S. M. en el Gran Bretaña, habiéndose reunido en el Océano, juzgan oportuno hacer conocer algunos principios sobre los cuales ellos fundan sus esperanzas en un futuro mejor para el mundo y que son comunes a la política nacional de sus respectivos países:*

- 1. Sus países no buscan ningún engrandecimiento territorial o de otro tipo.*
- 2. No desean ver ningún cambio territorial que no esté de acuerdo con los votos libremente expresados de los pueblos interesados.*
- 3. Respetan el derecho que tienen todos los pueblos de escoger la forma de gobierno bajo la cual quieren vivir, y desean que sean restablecidos los derechos soberanos y el libre ejercicio del gobierno a aquellos a quienes les han sido arrebatados por la fuerza.*

sociedad internacional posterior a la guerra de Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill, discutida a bordo de un barco militar, el *USS Augusta*, “mientras navegaba en algún punto del Atlántico”.

El objetivo de las negociaciones (que se conoció posteriormente¹⁰¹) era reconstruir la Sociedad de las Naciones, sobre todo en lo que se refería al sistema de seguridad colectiva para garantizar la paz una vez que la guerra terminase. Esa era la idea inicial de Roosevelt y de Churchill, ya que su interés era retomar los parámetros de poder previos a la Segunda Guerra e incluso previos a la Primera Guerra, aunque Estados Unidos obtendría ventajas superiores a las de Gran Bretaña ya que se garantizaba el libre comercio y el acceso a las materias primas (recordemos que aún existían colonias y que el acceso a los recursos naturales dependía de ellas, por lo que Estados Unidos obtenía una gran victoria al liberalizar el comercio para agrandar el mercado para sus propias mercancías, ya que la industria europea estaba destrozada), el desarme de los agresores, el establecimiento de un amplio y permanente sistema de seguridad general y, sobre todo, la libertad de los mares, que había sido la obsesión de Estados Unidos la mayor parte de su historia independiente.

Tres cosas llaman la atención de esta Conferencia:

- En primer lugar que la reunión se produjese en circunstancias que Estados Unidos no era aún parte beligerante en el conflicto y que el Eje estaba obteniendo éxitos que no hacían augurar una victoria aliada. Estados Unidos se había caracterizado por el aislacionismo. Pero poco después de que asumiera Roosevelt la presidencia, esta postura comenzó a cambiar sobre todo tras su discurso de Chicago, el 5 de octubre de

4. *Se esforzarán, respetando totalmente sus obligaciones existentes, en extender a todos los Estados, pequeños o grandes, victoriosos o vencidos, la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica.*

5. *Desean realizar entre todas las naciones la colaboración más completa, en el dominio de la economía, con el fin de asegurar a todos las mejoras de las condiciones de trabajo, el progreso económica y la protección social.*

6. *Tras la destrucción total de la tiranía nazi, esperan ver establecer una paz que permita a todas las naciones vivir con seguridad en el interior de sus propias fronteras y que garantice a todos los hombres de todos los países una existencia libre sin miedo ni pobreza.*

7. *Una paz así permitirá a todos los hombres navegar sin trabas sobre los mares y los océanos.*

8. *Tienen la convicción de que todas las naciones del mundo, tanto por razones de orden práctico como de carácter espiritual, deben renunciar totalmente al uso de la fuerza. Puesto que ninguna paz futura puede ser mantenida si las armas terrestres, navales o aéreas continúan siendo empleadas por las naciones que la amenazan, o son susceptibles de amenazarla con agresiones fuera de sus fronteras, consideran que, en espera de poder establecer un sistema de seguridad general, amplio y permanente, el desarme de tales naciones es esencial. Igualmente ayudarán y fomentarán todo tipo de medidas prácticas que alivien el pesado fardo de los armamentos que abrumba a los pueblos pacíficos.*

Franklin D. Roosevelt — Winston Churchill 14 de agosto de 1941

¹⁰¹ Fue el hijo de Roosevelt, Elliot, el que eligió el lugar de la reunión, debido principalmente al impacto que había provocado en la familia del presidente y en el mismo presidente las imágenes filmadas de las consecuencias de los ataques de los aviadores alemanes sobre Londres, sobre todo las de sir Alexander Korda. La reunión finalmente se realizó en la bahía de Argelia, cercana a la base de las fuerzas norteamericanas de San Juan de Terranova, llena de naves de guerra. Las notas de Elliot, que estaba presente en la reunión, son la fuente más importante de información sobre lo que ocurrió en la reunión. Consultar Roosevelt, Elliott. *As He Saw It*, Greenwood Press, 1946.

1937, cuando propuso imponer una cuarentena a los Estados agresores. El “discurso de la cuarentena”, que estuvo acompañado por el nuevo concepto de la “seguridad colectiva” (National Security) fueron una muestra de la inclinación de Roosevelt por el principio del internacionalismo político, pero ello no conllevó que Estados Unidos cambiara su política exterior.

Recordemos que la opinión pública estadounidense no estaba a favor de que su país participase en la guerra por temor a sufrir las mismas consecuencias de la mayor parte de Europa. Para los estadounidenses lo que pasaba en Europa era asunto y responsabilidad de los europeos, ya que la opinión pública americana imputaba a Europa la responsabilidad de la crisis y de la depresión de los años 30, aunque la realidad era que lo segundo fue directa y única responsabilidad de Estados Unidos. La postura política del gobierno de Roosevelt, con su *New Deal* estaba condicionada por la mentalidad norteamericana, que era profundamente antieuropeísta. Así que Roosevelt tenía que convencer a su población de que no beneficiaba a Estados Unidos distanciarse de lo que estaba ocurriendo sin perder al mismo tiempo poder e influencia.

Esto afectó directamente a Francia, que necesitaba la ayuda de Estados Unidos con urgencia, porque estaba amenazado por la invasión de Alemania. Cuando una delegación del gobierno francés se presentó ante el presidente norteamericano acompañados por una británica para pedirle armas, Roosevelt manifestó claramente a los representantes franco-británicos que insistir en una política intervencionista en aquel momento significaría destruir su Gobierno en vísperas electorales. Francia, como sabemos, fue invadida en 1940 y tuvo que rendirse. Alemania invadió Noruega y Dinamarca y Francia, a través de Bélgica y Países Bajos, llegando a París el 14 de julio de ese año, creándose el Régimen de Vichy. El armisticio fue motivo de burla para los norteamericanos, que no entendían ni querían entender que Francia no tuvo alternativa y que esa opción se la debía a los estadounidenses.

Quedaba Gran Bretaña. La situación de ese país era mucho más problemática que la francesa, porque tenía dos amenazas directas a su territorio: en el lado europeo, la ofensiva aérea contra la isla no había marchado como esperaba Hitler, pero había provocado demasiados daños a ese país para obligarle a mantener una resistencia que en el fondo se veía que duraría poco; en el lado asiático, Japón había invadido China y amenazaba a las colonias como Hong Kong y la India, y a Australia, que era parte de la Commonwealth. Gran Bretaña había intentado convencer a Estados Unidos de apoyarlo en Asia desde 1936, sin éxito. Tampoco lo estaba teniendo en 1939. La derrota de Francia abrió una cuña importante, porque eso le daba control a Alemania de la flota francesa, y eso significaba poner en riesgo el poderío naval norteamericano que tanto había costado organizar a Estados Unidos.

En el momento que se estaban realizando las discusiones en el *USS Augusta* no se había dimensionado realmente la importancia que tuvo el fracaso de la invasión a la Unión Soviética, ya que había ocurrido solo un par de meses antes, en junio. Si hay que ser honestos, fueron los historiadores los que verían, una vez concluida la guerra, que fue ese instante el que marca el declive del nacionalsocialismo. Pero no era así en 1941. Para los norteamericanos, e incluso para los británicos, la guerra estaba casi perdida y

Alemania obtendría la victoria. Roosevelt y Churchill pensaban que tenían que hacer un esfuerzo para ganar, y la única manera era unir fuerzas, pero Churchill sabía que se necesitaba algo más que un buen discurso para que Estados Unidos realmente se implicase en el conflicto.

Ese algo más fue Pearl Harbor. Sólo después del 7 de diciembre de 1941 Roosevelt pudo transformar la tradicional política de defensa nacional en política de defensa colectiva y la de neutralidad en beligerancia, pasando a un abierto apoyo abierto a los esfuerzos bélicos de los aliados. O sea, que para que la Carta del Atlántico tuviera sentido, debía producirse un ataque como Pearl Harbor¹⁰². Luego del ataque, Roosevelt declaró la guerra a Japón, y cuatro días después, Hitler le declaró la guerra a los Estados Unidos. La opinión pública estadounidense vio el ataque como un acto de traición, y la fuerza aislacionista perdió el apoyo popular, que se volcó fuertemente a favor de la guerra contra las Potencias del Eje¹⁰³.

- En segundo lugar, llama la atención un párrafo en particular de la Carta del Atlántico: el de “*Respetar el derecho de los pueblos a elegir el régimen de gobierno bajo el cual han de vivir, deseando que se restituyan los derechos soberanos y la independencia a los pueblos que han sido despojados por la fuerza de dichos derechos.*” Gran Bretaña era una potencia colonial importante que poco hacía por respetar esos derechos en sus territorios coloniales (al contrario). En este aspecto es muy interesante lo que

¹⁰² El ataque a Pearl Harbor, una base militar que se encontraba en la isla de Oahu en Hawái, fue ejecutado por la Armada Imperial Japonesa en la mañana del 7 de diciembre de 1941. Fue planificado por el almirante Isoroku Yamamoto y dirigido por el vicealmirante Chuichi Nagumo contra la Flota del Pacífico de la Armada de los Estados Unidos y las fuerzas aéreas que defendían la zona, para así neutralizar la flota enemiga por un período largo, con el objetivo de ocupar las colonias occidentales en el sudeste de Asia, para poder romper el embargo económico al que Japón estaba sometido. El Alto Mando japonés deseaba evitar una guerra larga, pero aunque el Imperio Japonés salió victorioso en la acción, no logró obtener una victoria decisiva.

¹⁰³ El ataque siempre se considera como sorpresivo, lo cual no se ajusta realmente a la realidad. Una prueba de que Estados Unidos conocía los planes japoneses fue el hecho de que el diplomático peruano en Tokio, Ricardo Rivera Schreiber, se enteró de los planes contra Pearl Harbor. El 27 de enero de 1941, el embajador estadounidense en Japón, Joseph Grew, informó que Rivera Schreiber había informado acerca de un ataque sorpresa contra Hawái. La Inteligencia Naval estadounidense desestimó esta información, basándose en la ubicación actual de la flota nipona, o al menos eso fue lo que se dijo. Porque pese a que la base de Pearl Harbor era importante, el ataque sorpresa causó daño sólo a cinco embarcaciones los acorazados Arizona, Oklahoma, el viejo acorazado Utah (usado después como barco objetivo) y los destructores Cassin y Downes; además, mucho material útil pudo ser salvado de la destrucción, incluyendo dos torretas principales del Arizona. Las mayores pérdidas de vida se debieron a la explosión del polvorín del Arizona y al vuelco del Oklahoma. Cuatro barcos que se hundieron durante la batalla fueron posteriormente izados y devueltos a la actividad, incluyendo los acorazados California, West Virginia y Nevada. Para profundizar sobre el tema se sugiere la lectura de Prange, Gordon W.; Goldstein, Donald M., y Dillon, Katherine V., *At Dawn We Slept* (McGraw-Hill, 1981), *Pearl Harbor: The Verdict of History* (McGraw-Hill, 1986), and *December 7, 1941: The Day the Japanese Attacked Pearl Harbor* (McGraw-Hill, 1988). Estos textos se consideran básicos para introducir al tema. Parker, Frederick D., *Pearl Harbor Revisited: United States Navy Communications Intelligence 1924–1941* (Center for Cryptologic History, 1994), investigación que se centra en lo que sabía Estados Unidos antes del ataque. Stinnett, Robert, *Day of Deceit: The Truth About FDR and Pearl Harbor*, Free Press, 1999 y Leguineche Manuel, *Recordad Pearl Harbor*, Temas de Hoy, 2001. En este ataque murieron más de 2,000 soldados y algunos civiles. En Hiroshima y Nagasaki murieron más de 200,000 personas todas civiles.

planteó Elliot Roosevelt sobre este punto en particular en su libro *As He Saw It*. La necesidad de Churchill de la ayuda norteamericana era muy concreta y real, al punto de declarar sin tapujos que los límites de producción de armamento y subsistencia de Inglaterra estaban prácticamente agotados y que si Hitler emprendía una segunda ofensiva tendrían que rendirse o negociar. Roosevelt entonces decidió apoyar a Gran Bretaña (en desmedro de la ayuda que pensaba el presidente estadounidense ofrecer a Stalin), en virtud del acuerdo de "préstamos y arriendos"¹⁰⁴ o *Lend and Léase*, pero a condición de que una vez acabada la guerra y derrotado Hitler, quedarían anulados los convenios económicos de nación favorecida frente al sudeste asiático.

En esto, la influencia de la esposa de Roosevelt, Eleanor, en su marido no se puede ignorar, porque Eleanor era una declarada admiradora de Mohandas Karamchand Gandhi y de su causa, por lo que no fue casualidad, como señala Elliot, que al llegar a este punto de la conversación, Roosevelt citara como ejemplo a la India y Birmania, alegando que si habría paz después de la guerra, sería sin despotismos. Lo cual suena muy bonito, salvo por el hecho que Churchill no era un político novato, y comprendió rápidamente las intenciones reales de Roosevelt. Por lo que su respuesta a la sugerencia fue *¿Y qué hay de las Filipinas?* Si recordamos la forma como Estados Unidos se apropió del control de la isla asiática, y su importancia estratégica para este país, no era una pregunta inocente, menos cuando la presencia norteamericana en Filipinas era parte de una política de Estado que atentaba contra la posición marítima de Gran Bretaña en la zona. Además, tomemos en cuenta otro detalle: Japón no había entrado en guerra. Toda la presencia británica en Asia y Oceanía se sostenía en base a las relaciones

¹⁰⁴

Ley de Estados Unidos que autorizaba al presidente a ceder equipos bélicos si así interesaba a la propia defensa del país. Roosevelt tuvo que luchar para conseguir la aprobación de esta ley: en julio de 1939 el Congreso había rechazado el intento de Roosevelt de revisar la *Neutrality Act* de 1937, para anular el embargo sobre las exportaciones de armas, lo que obligó al gobierno a retomar el debate el 23 de septiembre. El 4 de noviembre de 1939, después de un largo y áspero debate, con el que las fuerzas aislacionistas guiadas por el senador Borah habían tenido ocupado al Congreso. Finalmente, el presidente consiguió que se aceptara una revisión de la *Neutrality Act* de 1937. La introducción de la enmienda conocida como *cash and carry* volvió a dar a los países beligerantes la posibilidad de aprovisionarse de material bélico en los Estados Unidos. De ella se beneficiaron, principalmente, Gran Bretaña a partir de marzo de 1940, y la URSS, tras la invasión alemana, en 1941, aunque en un inicio estaba pensado para los franceses, que necesitaba con urgencia el apoyo de los pertrechos de los arsenales y a los almacenes militares americanos. La puesta en marcha de las operaciones de carga de doce mercantes británicos fue posible el 11 de junio, sobre la base del inventario de reservas disponibles entregado al general Marshall, jefe del Estado Mayor del Ejército, por los departamentos de la Guerra y la Marina, conservando los Estados Unidos material bélico sólo en la cifra mínima prevista en el plan de movilización del ejército. El abandono del embargo sobre las exportaciones de armas abrió una política presidencial más activa, apoyada en una multiplicidad de iniciativas, desde discursos a llamados dirigidos a los americanos y a los jefes de gobierno de los países en guerra, desde misiones diplomáticas a negociaciones y contactos directos con los Estados Mayores, para circunscribir el conflicto, en donde el cambio de cincuenta cazatorpederos por las bases aeronavales inglesas en el Atlántico localizadas entre Terranova y la Guayana británica y el *Lena and Léase Act*, representan solamente los actos más conocidos. Para una revisión del debate consultar el Council on Foreign Relations: *The United States in World Affairs. An Account of American Foreign Relations, 1932-1945*, Nueva York, 1979, págs. 160-189. Dallek, R. *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Nueva York, 1979, págs. 258 y sigs.; Kimball, W. F. *The most Unsordid Act. Lend-Lease 1931-1941*, Baltimore, 1969; Barié, O., *GH Stati Uniti nel secolo XX. Tra Leadership e guerra fredda*, Milán, 1983, páginas 271-272.

comerciales, sobre todo con Japón, al grado que Churchill no había dudado en mantener una relación de amistad personal con el emperador Hiro-Hito. No había razones que Churchill pudiera aceptar para darle la razón a Roosevelt, porque se estaba cuestionando la posición británica como potencia colonial para beneficio de Estados Unidos, que no iba a renunciar a sus protectorados.

El asunto colonial estuvo a punto de hacer fracasar las negociaciones, porque Churchill no tenía la menor intención de transar con su posición colonial en la India, Egipto, y el resto de sus colonias, y si firmó finalmente la Carta fue porque Benjamin Sumner Welles le convenció¹⁰⁵. Después, como ya mencionamos, ocurrió Pearl Harbor y eso produjo ciertos cambios de ideas, aunque no los suficientes, porque precisamente uno de los problemas que se presentará en la Conferencia de San Francisco será el tema de la soberanía. Esto nos parece sumamente relevante tenerlo presente porque una de las debilidades de la Declaración de los Derechos Humanos y en realidad de gran parte de los textos sobre esta materia es la nula preocupación sobre los derechos sociales y colectivos. Y ello porque desde el comienzo se pretendió negarlos.

- En tercer lugar, que la importancia de esta Carta no se vería exactamente en la Carta de Naciones Unidas, aunque fue incorporada a la Declaración de las Naciones Unidas aprobada el 1 de enero de 1942, sino en los Acuerdos de Bretton Woods en 1944.

Como los Acuerdos los veremos más adelante pasaremos a la siguiente conferencia.

7.2.2. Declaración de las Naciones Unidas, 1 de enero de 1942.

La Declaración de las Naciones Unidas fue firmada el 1 de enero de 1942 en la ciudad de Washington DC (Estados Unidos) por el presidente Roosevelt, Winston Churchill, Maxim Litvinov, de la Unión Soviética, y T.V. Soong, de China. En esta Declaración, los gobiernos firmantes, que habían leído el proyecto elaborado por la Secretaría de Estado norteamericana, se comprometían a elaborar un sistema de paz y de seguridad para la posguerra, declaraban:

¹⁰⁵ Sumner Wells tenía una estrecha relación personal con la familia Roosevelt, y dado su fluido español, sus estudios en Harvard y su trabajo previo como diplomático (a instancias de Roosevelt) paso a ser el hombre escogido para aplicar la llamada política del buen vecino y convertirla en el distintivo más conocido de su programa hacia la América Latina. Fue delegado en Cuba durante el período de oposición violenta al gobierno de Machado, como Embajador en la isla. En algunas ocasiones exigió la presencia de buques de guerra norteamericanos e inclusive el desembarco de infantes de marina. Esto último nunca le fue aceptado por el Secretario de Estado, Cordell Hull, quien a la postre se sintió humillado por la presencia prepotente de Welles en asuntos de política exterior y sus vínculos directos con Roosevelt, que socavaban su papel de Secretario de Estado. Fue Cordell Hull quien presentó a Roosevelt una documentada descripción de la conducta impropia de Welles, solicitando favores sexuales de otros hombres, y la que determinó su salida del Departamento de Estado en 1941. En realidad, el asunto sobre la homosexualidad de Sumner Wells nunca ha quedado claro y se supone que fue toda una trampa perpetrada por Hull.

1. *“Que cada Gobierno se compromete a utilizar todos sus recursos, tanto militares como económicos, contra aquellos miembros del Pacto Tripartito y sus adherentes con quienes se hallen en guerra.*
2. *Que cada Gobierno se compromete a prestar su colaboración a los demás gobiernos signatarios, y a no firmar por separado con el enemigo ni armisticio ni condiciones de paz”.*

La Declaración quedó abierta a la firma de "otras naciones que estén prestando o lleguen a prestar ayuda material, y que contribuyan a la lucha por derrotar al Hitlerismo”.

Ahora bien, otros países se sumarían al día siguiente a esta declaración... pero no lo harían de manera que podamos decir “voluntaria”. Luxemburgo, Holanda, Checoslovaquia, Noruega, Grecia, Yugoslavia y Bélgica tenían una guerra en sus fronteras que finalmente acabaría devorando a algunos de ellos. Necesitaban la ayuda de Estados Unidos vía Gran Bretaña y la de la Unión Soviética, porque solos no podían enfrentar a la Alemania de Hitler. El caso de Polonia es mucho más complejo como veremos cuando hablemos de Yalta, y nos queda la duda de quien realmente firmó, si el gobierno de Polonia o el gobierno de Polonia en el exilio, lo que marcaría una gran diferencia, como estudiaremos más adelante. Australia firmó arrastrada por Gran Bretaña, de la cual era colonia *de facto*, aunque de hecho se había independizado en 1932¹⁰⁶, situación que afectaba también a Nueva Zelanda. La Unión Sudafricana, creada en 1909, no era un país, sino una federación que permaneció bajo la Corona Británica como un dominio autogobernado del Imperio Británico, y más tarde de la Comunidad Británica de Naciones. La India estaba en un proceso complejo de independencia que no se concretaría hasta 1947¹⁰⁷. Y si vemos los países americanos que firmaron tampoco

¹⁰⁶ El 1 de enero de 1901, tras una década de debates y votaciones, se pudo realizar la federación de las colonias, naciendo así la Mancomunidad de Australia como un dominio del Imperio Británico. El Territorio de la Capital Australiana fue fundado en 1911 en un área anteriormente perteneciente a Nueva Gales del Sur con el fin de delimitar la localización exacta de la nueva capital federal propuesta, Canberra (Melbourne fue la capital desde 1901 hasta 1927). El control sobre el Territorio del Norte fue transferido de Australia Meridional a la Mancomunidad en 1911. Australia participó en la Primera Guerra Mundial de manera dispuesta;[9] muchos australianos vieron la participación (y últimamente derrota) del Australian and New Zealand Army Corps (ANZAC) en la batalla de Gallípoli como el nacimiento de la nación, siendo ésta su primer actuación militar de importancia. Por otro lado, la intervención australiana en la campaña del camino de Kokoda (en la Segunda Guerra Mundial) es considerada por muchos como una acción de defensa propia. El Estatuto de Westminster de 1931 abolió la mayor parte de las conexiones constitucionales entre Australia y el Gran Bretaña, pero la primera no lo aceptó hasta 1942 por medio del Acta de Adopción del Estatuto de Westminster. El impacto de la derrota británica tras la caída de Singapur en 1942 y la amenaza de una invasión japonesa causaron que Estados Unidos se convirtiera en el nuevo aliado y protector de la mancomunidad.

¹⁰⁷ A finales del siglo XIX la India, en aquel entonces una colonia británica, dio los primeros pasos hacia la independencia con la designación de consejeros nativos al Virrey de la India y la creación de los concejos provinciales cuyos miembros eran indios. En 1920, el líder indio Mohandas K. Gandhi (también conocido como Mahatma [o ‘alma grande’]) transformó el partido del Congreso Nacional Indio en un movimiento de masas en protesta contra la dominación británica. El movimiento logró su objetivo a través de acciones parlamentarias, resistencia no violenta y desobediencia civil. Después de la independencia y la partición de la India en la República de la India y Pakistán, por seis semanas, en Agosto y Septiembre de 1947, los hindúes, sikhs y musulmanes lucharon entre ellos en una encarnizada pelea que dejó más de 200.000 muertos. Durante este tiempo también ocurrió la emigración más grande de la historia cuando doce millones de indios y pakistaníes se desplazaron a la India o a Pakistán.

podemos decir que fue un acto soberano, con la única excepción de Canadá: Cuba, República Dominicana, Panamá, y Haití estaban bajo dominio militar estadounidense. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua lo estaban sobre todo económicamente.

De los 26 países firmantes de la Declaración, sólo 4 estaban plenamente conscientes de lo que hacían. Los demás, salvo Canadá, o necesitaban hacerlo o fueron obligados a hacerlo. Y lo de obligados es la palabra correcta, porque posteriormente se sumarían México, Colombia, Venezuela, Filipinas, Liberia, Uruguay, Etiopía, Francia, Turquía, Irak, Ecuador, Egipto, Brasil, Perú, Arabia Saudita, Bolivia, Chile, Siria, Irán, Paraguay y Líbano. La única excepción a lo que hemos indicado es Brasil, que, como ya mencionamos, participó activamente en el apoyo a las fuerzas aliadas contra el Eje. El resto, o fueron directamente amenazados con ser invadidos (como fue el caso de la mayor parte de los países americanos firmantes), o eran colonias *de facto*, como el caso de Egipto

En palabras simples, la mayor parte de los países firmantes no tuvieron derecho a negarse a participar en una guerra que no les competía como fue el caso de Irán, y sus declaraciones sobre neutralidad fueron completamente anuladas bajo amenazas directas de invasión y agresión, como por ejemplo el caso de Chile y de México.

Así que no es coincidencia que a la Conferencia de San Francisco solamente se invitase a aquellos Estados que habían firmado esta Declaración, o sea, los que habían declarado la guerra a Alemania y a Japón y que iban (en teoría) a aceptar los acuerdos sin mayor problema porque de no hacerlo se considerarían “Estados enemigos” con todo lo que eso podía conllevar. Esto nos muestra el principal defecto que tiene la Organización: que surgió de la arrogancia de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética. Esa petulancia era de tal calibre que no dudaron en involucrar a todo el planeta en su guerra particular, de grado o de fuerza, pasando a llamarla Segunda Guerra Mundial, lo que es una errada percepción de los hechos. América Latina cooperó con reticencia tras las presiones de Estados Unidos, y en muchos casos la primera intención de los gobiernos fue declararse neutrales. Gran parte de Asia y África tampoco participó, porque en ese entonces la mayor parte de esos territorios eran colonias de países europeos que no se vieron afectadas con la guerra. En otras palabras, los escenarios de conflicto fueron bastante delimitados para hablar de un conflicto “mundial”. Las declaraciones a favor de los Aliados no soportan ni siquiera un análisis superficial sobre el real trasfondo en que se hicieron.

Esta jactancia de decidir por los demás lo que convenía en el mundo post - guerra hizo creer a los gobernantes de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética de que les sería muy fácil dividirse el mundo en parcelas de poder y formar una especie de triunvirato. Pero una cosa es que las potencias creyesen que tenían controlada la situación y que los demás Estados estaban en inferioridad para discutírsela, y otra que realmente lo estuvieran.

7.2.3. Cumbre de Casablanca, 12 de enero de 1943.

Lo relevante en esta Conferencia no fue tanto la ausencia de Stalin, que no acudió aunque fue invitado, sino el hecho de que Roosevelt y Churchill acordaron que era necesario incluir a Francia en el proyecto iniciado en la Conferencia del Atlántico. Ambos reconocieron a Charles De Gaulle y su Francia Libre, como representación oficial de los asuntos de Francia. En relación a Alemania, ambos estadistas decidieron que, terminada la guerra en África, desembarcarían en Sicilia e Italia y que la capitulación alemana sería “incondicional”.

La presencia de Francia había sido una jugada de Churchill, que necesitaba a De Gaulle para fortalecer sus propios intereses. Hay que pensar que las cosas no marchaban bien para Churchill, ya que Estados Unidos menoscababa su posición colonial y Stalin no era santo de su devoción, por decirlo de una manera suave¹⁰⁸.

Stalin tardaría en comprender qué era lo que pretendía Churchill. Para él, las pretensiones de De Gaulle no tenían sentido, porque los franceses apenas habían participado en la guerra y pretendía los mismos derechos que norteamericanos, soviéticos o británicos. Incluir a ese país sería una de las gotas que haría mella en la relación entre el líder soviético y el británico, que cobraría niveles de mutuo rechazo indisimulado en Yalta. Pero Churchill era quien en ese momento organizaba y decidía quien participaba y quien no, ya que Roosevelt estaba enfermo (acabaría falleciendo sin terminar su mandato). Stalin tendría que soportar la entrada de Francia en el proyecto. Pero no significó que se quedara callado.

7.2.4. Conferencia de Québec, agosto y septiembre de 1943

La participación de Francia se selló en la Conferencia de Québec, celebrada en agosto de 1943. En esa reunión, Roosevelt, Churchill y el primer ministro canadiense Mackenzie King acordaron la apertura del segundo frente, Francia, con importante aportación de tropas canadienses.

Pero el tema central fue el problema alemán. Ahí comenzaron a aparecer divergencias entre los propios estadounidenses sobre el trato a Alemania en la posguerra, indicativas de una rápida evolución de criterio. Según varios autores norteamericanos, biógrafos de Roosevelt, fue el Secretario del Tesoro, Henry Morgenthau, quien se mantuvo, en Casablanca, permanente junto al Presidente para que permaneciera inflexible y no aceptara fórmulas de compromiso de paz negociada. Inicialmente Morgenthau expuso un plan de una dureza extrema que conducía a reducir su industria pesada, transformando a Alemania en un país agrícola, subordinado y colonizado por las economías de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. En el Plan Morgenthau se indicaba que *"Alemania, en pocos años, se convertirá en un país de unos 40 millones de habitantes, en vez de 90 millones"*. En lo que a la división de Alemania

¹⁰⁸

Incluso el 7 de noviembre de 1944 el político inglés visitaría al general francés, fortaleciendo su decisión de instalar a Francia en el grupo de los Grandes, de implicarla en el control de Alemania y, por tanto, en la futura defensa de Europa central, asunto que tanto le inquietaba.

concierno, era partidario de preservar una estricta separación entre todos los fragmentos resultantes de la partición del país. Este criterio de Morgenthau era compartido por el presidente Roosevelt. Mientras tanto John Winant, embajador norteamericano en Londres, comenzó a defender que Alemania no podía ser tratada con una dureza excesiva y, además, atenuaba la división con una posterior confederación de los Estados resultantes. Esta era la tesis de Cordell Hull y del Departamento de Estado, compartida también por Henry Stimson, y que se impondrá finalmente pero no por gusto ya que el Plan Morgenthau empezó a ponerse en práctica al día siguiente del Armisticio del 9 de mayo de 1945, deteniéndose al cabo de dos años sólo por imperativos de la "guerra fría" y por un cambio de política de las potencias occidentales.

Y la decisión quedó tomada, ya que no hubo más propuestas de división para una Alemania a derrotar que la que pusieron sobre la mesa negociadora Roosevelt y Churchill.

7.2.5. Conferencia de El Cairo, 22 de noviembre al 26 de noviembre de 1943

En esta conferencia (también denominada con el nombre clave de "*sextant*") se reunieron Churchill, Roosevelt y Chiang Kai-shek. La Conferencia se realizó camino a la de Teherán, de la cual hablaremos cuando estudiemos la de Yalta¹⁰⁹.

Para comprender su importancia es necesario conocer un poco la situación de China, ya que de todos los países que formaron parte del proceso de creación de Naciones Unidas el menos conocido era este. China había sido obligada mediante la Guerra del Opio a mediados del siglo XIX¹¹⁰ a abrir un poco sus fronteras a Gran

¹⁰⁹ El sextante es un instrumento que permite medir ángulos entre dos objetos tales como dos puntos de una costa o un astro -tradicionalmente, el Sol- y el horizonte. Conociendo la elevación del Sol y la hora del día se puede determinar la latitud a la que se encuentra el observador. Esta determinación se efectúa con bastante precisión mediante cálculos matemáticos sencillos de aplicar. Este instrumento, que reemplazó al astrolabio por tener mayor precisión, ha sido durante varios siglos de gran importancia en la navegación marítima, inclusive en la navegación aérea también, hasta que en los últimos decenios del siglo XX se impusieron sistemas más modernos, sobre todo, la determinación de la posición mediante satélites. El nombre sextante proviene de la escala del instrumento, que abarca un ángulo de 60 grados, o sea, un sexto de un círculo completo. De ahí el nombre de la Conferencia, porque se estaba diseñando una hoja de ruta hacia Teherán

¹¹⁰ La Guerra del Opio es un reflejo de la forma como se realizaban las colonizaciones por parte de Gran Bretaña sobre todo. En sus dos fases, la guerra fue un conflicto armado librado entre la Compañía Británica de las Indias Orientales y el Imperio Qing de la China entre 1839 y 1842, todo por la necesidad de Gran Bretaña de abrir mercados, en este caso, del opio en la China continental. Lo que llama la atención sin embargo es que el país que inició este conflicto no haya sido ninguno de los contendientes, sino España. España empezó a vender opio a los chinos, junto con productos del Nuevo Mundo tales como el tabaco y el maíz, para prevenir un déficit comercial. Cuando el poderío español declinó, tomó el relevo Gran Bretaña. Sin embargo, la dependencia de este país de los productos chinos era superior a la de China por las manufacturas inglesas, lo que llevó al gobierno británico a un déficit comercial y a un problema en las arcas estatales ya que todas las mercancías se pagaban con plata. Como una forma de contrarrestar esta situación, Gran Bretaña buscó la apertura del tráfico de opio, mientras que el gobierno imperial de la China intentaba prohibirlo.

Bretaña, lo que había sido una fuente de problemas para la población y par el Imperio, que entró en crisis. Para que se entienda con claridad: el opio es una droga que ya en

La Primera Guerra del Opio (1839-1842) enfrentó exclusivamente a China con Gran Bretaña, cuando el gobierno chino expulsó a los comerciantes británicos. La respuesta inglesa fue atacar la China con su poderosa flota para obligar a la China a comprar el opio cultivado en la India británica. Las tropas chinas no pudieron hacer frente a los británicos, se rindieron ante ellos, y la China tuvo que ceder entre otras cosas el territorio de Hong Kong durante un período de 100 años por la firma del Tratado de Nanjing. El tratado se firmó el año de 1842. El 1 de julio de 1997 Hong Kong fue devuelto a la China (155 años después de la firma del tratado).

En la Segunda Guerra del Opio (1856-1860) ya Inglaterra no estuvo sola, ya que también usaron la fuerza contra China Francia y Estados Unidos. Ambos países habían firmado acuerdos con la dinastía Quina, el Tratado de Huangpu (con Francia) y el Tratado de Wangxia (con Estados Unidos) que contenían cláusulas que permitían la renegociación de dichos tratados después de doce años, igual que el Tratado de Nanking firmado con los ingleses. Fue precisamente la negativa de renegociar ese tratado lo que llevó a una nueva invasión. Las demandas británicas incluían que pudieran ejercer el libre comercio en toda China, legalizar la comercialización del opio, abolir los impuestos a extranjeros para el tránsito interno, suprimir la piratería, regular el trafico de coolies (Trabajadores semi esclavos) y permitir al embajador británico residir en Pekín, entre otras cosas. La corte de los Qing rechazó las demandas presentadas por el Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos. Usando como excusa el “Incidente del Arrow”, los ingleses atacaron a China con la alianza de Francia que se justificó por la ejecución del misionario francés Padre Auguste Chapdelaine, en el llamado «Incidente de Auguste Chapdelaine», por parte de autoridades locales en la provincia de Guangxi. Posteriormente se les uniría Estados Unidos y Rusia, los que firmaron los acuerdos del Tratado de Tientsin, en el cual Francia, Rusia y los Estados Unidos tomaron parte. Los chinos inicialmente se negaron a firmar el tratado. Los puntos más importantes del tratado fueron:

1. El Gran Bretaña, Francia, Rusia y los Estados Unidos tendrían el derecho de establecer legaciones diplomáticas (pequeñas embajadas) en Pekín, una ciudad cerrada en aquel tiempo;
2. Diez nuevos puertos serían abiertos al comercio internacional, incluyendo Niuzhuang, Danshui, Hankou y Nanjing;
3. El derecho de todos los buques extranjeros incluyendo barcos comerciales a navegar libremente por el río Yangzi;
4. El derecho a los extranjeros de viajar a regiones internas de China, lo cual antes estaba restringido;
5. China debería pagar una indemnización al Gran Bretaña y Francia de 2 millones de teals de plata respectivamente;
6. China debería pagar una compensación a los comerciantes británicos de 2 millones de teals de plata por la destrucción de sus propiedades.

Cuando China quiso incumplir estos acuerdos, Gran Bretaña y Francia volvieron a atacar a este país llegando incluso a Pekín, destruyendo por completo el Viejo Palacio de Verano imperial, quizá el hecho más absurdo de toda una guerra absurda sobre el cual no hay acuerdo del por qué fue destruido. La Guerra terminó con la firma de la Convención de Pekín del 18 de octubre de 1860, firmada mientras las potencias occidentales ocupaban Pekín y se incendiaba el Antiguo Palacio de Verano. Así se puso final a la Segunda Guerra del Opio. El contenido de la Convención de Pekín incluye:

1. El reconocimiento de China sobre la validez del Tratado de Tientsin;
2. Apertura de Tianjin como un puerto comercial;
3. Cesión del Distrito N° 1 de Kowloon (al sur de la actual Boundary Street) al Gran Bretaña;
4. Autorización a los barcos británicos de llevar a los chinos heridos a América;
5. Indemnización al Gran Bretaña y Francia por 8 millones de teals de plata a cada uno;
6. Legalización del comercio de opio.

El comercio del opio fue legalizado y a los cristianos se les fueron concedidos todos los derechos civiles, incluyendo el derecho de la propiedad privada y el derecho de evangelizar. Las consecuencias para China fueron terribles, porque la debilidad de la dinastía llevó a un golpe de Estado, Rebelión Taiping (1850–1864), la Rebelión Boxer (1899–1901), y la caída de la Dinastía Qing en 1911.

1829, cuando se prohibió en China, era considerada perjudicial para las personas. Gran Bretaña, cuyo gobierno estaba plenamente conciente del daño que hace fumar opio, no sólo lo mezcló con tabaco para crear adicción, sino que no dudó en exportarlo con el fin de obtener ganancias, lo que hace de este país el primer gran traficante de drogas usando tácticas peores que cualquier cartel mafioso actual. Esto fue más evidente cuando murió la emperatriz viuda Cixi y asumió Emperador Xuanton (conocido en occidente como Pu Yi). La debilidad del gobierno chino hizo que tuviera una política errática. Durante los años 20, el gobierno del Kuomintang fue asistido por la Unión Soviética, la cual ayudó a reorganizar el partido junto al modelo leninista de la unificación del partido, Estado y ejército. Sin embargo, tras la unificación de China, el general Chiang Kai-Shek purgó a los izquierdistas de su partido y rehusó aliarse con el Partido Comunista de China para luchar contra los nipones; en su lugar, optó por luchar con ambos a la vez. Esto permitió la entrada de los japoneses en territorio chino, específicamente en Manchuria hacia 1931. Para combatir a los japoneses, China estableció relaciones comerciales con Alemania, sobre todo de intercambio industrial y militar, colaboración que se complicó tras el incidente del puente de Marco Polo del 7 de julio de 1937, donde comenzó la guerra chino-japonesa. El avance japonés y las victorias que conseguía hicieron que Alemania cambiara de bando, sobre todo porque Japón era capaz de abrir un frente asiático que obligaría a Stalin a desviar su atención y así Alemania podría invadirle. Así que la cooperación con China se rompió en mayo de 1938. La Unión Soviética, deseando mantener a China en la lucha contra Japón, apoyó a China con algo de asistencia militar hasta 1941, hasta que cesó la lucha con Japón para así prepararse para la guerra contra Alemania.

Así estaba el contexto asiático cuando Japón atacó a Pearl Harbor en 1941. China se unió entonces a los aliados, ya que Chiang Kai-shek sintió que la victoria aliada estaba asegurada con la entrada de los Estados Unidos en la guerra y declaró la guerra a Alemania y a las otras naciones del Eje. Esto explica la presencia de Chiang Kai-shek en El Cairo. Gran Bretaña y Estados Unidos necesitaban a China para mantener el frente asiático activo, y China necesitaba ayuda de los aliados.

Pero no fue el objetivo inicial de la reunión. Churchill y los diplomáticos británicos esperaban establecer un método para hacer frente a Stalin antes de la Conferencia de Teherán, y por lo tanto, organizaron la Conferencia de El Cairo. Sin embargo, el Cairo no marchó como estaba previsto. Roosevelt se retiró, nervioso, haciendo caso omiso de la cuestión sobre Stalin, y la tertulia se dedicó principalmente a debatir el futuro político de China, la posición aliada contra Japón y sobre el futuro de Asia en la posguerra. El comunicado radiofónico emitido el 1 de diciembre sobre la reunión señaló la intención de los Aliados de continuar el despliegue de la fuerza militar hasta la rendición incondicional de Japón, se acordó *"ejercer una implacable presión contra sus enemigos en mar, tierra y aire"* y se ratificó que no ambicionaban ninguna ventaja particular, *"ni tienen ninguna idea de expansión territorial"*.

Las tres principales cláusulas de la Declaración de El Cairo fueron:

- *"Se despojaría a Japón de todas las islas en el Pacífico que había ocupado o incautado desde el comienzo de la Primera Guerra Mundial en 1914"*

- *"Sería restituido a la República de China, todos los territorios que Japón había arrebatado a los chinos, como Manchuria, Formosa y las Islas Pescadores*
- *"En su momento, Corea se haría independiente y libre".*

Pero Gran Bretaña y Estados Unidos traicionaron a China. Tenían que derrotar a Japón, así que prometieron más ayuda a su aliado y que recuperaría sus territorios históricos si conseguía que las tropas japonesas no fueran desplegadas en otra parte. Sin embargo, la ayuda fue mínima mientras se cerraba el camino a Birmania y los chinos sufrieron una serie de derrotas militares contra Japón en el comienzo de la campaña. Sólo cuando se hubo solucionado el frente europeo es que realmente se notó el apoyo a China, o sea, hasta la primavera de 1945. Más de 1.5 millones de tropas japonesas fueron atrapadas en el teatro de operaciones de China lo que provocó un colapso en ese país. Al final, ambos países firmaron la paz por separado de los acuerdos firmados por el resto de los aliados, violando la Declaración de Naciones Unidas de no negociar ninguna paz separada con cualquiera o todas las potencias del Eje.

7.2.6. Conferencia de Bretton Woods, 1 y el 22 de julio de 1944

Como ya indicamos previamente, la Carta del Atlántico tuvo un efecto directo con los Acuerdos de Bretton Woods o más formalmente, en las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Mount Washington en Bretton Woods, (Nuevo Hampshire), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional.

La relevancia de la Carta del Atlántico en Bretton Woods es innegable. En el párrafo 4 se indica que los dos Estados negociadores: *"Se esforzarán, respetando totalmente sus obligaciones existentes, en extender a todos los Estados, pequeños o grandes, victoriosos o vencidos, la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica."*

Inicialmente Churchill y Roosevelt pensaron que sus dos países eran suficientes para conseguir los objetivos fijados en la Carta del Atlántico, como una especie de traspaso del poder: Gran Bretaña había sido la potencia más importante del siglo XIX y en el siglo XX lo sería Estados Unidos. La presunción del segundo países estaba bien fundada... en 1941. A diferencia del resto de las potencias participantes, no había sufrido consecuencias en propio territorio, y la acelerada expansión de la industria bélica había generado un proceso de cambios tecnológicos que colocaban al país en la vanguardia de la industria mundial. Durante la guerra también se establecieron fuertes vínculos de cooperación entre el Estado, el sector científico y las empresas. Hacia finales de la guerra, este país había crecido a un ritmo del 10% anual en su PBI, concentrando un cuarto de producto bruto mundial.

Pero el nuevo orden organizado por dos países al margen de los demás mostró casi inmediatamente que sería imposible de que funcionara. Incluso para Estados Unidos, el país que estaba obteniendo más ventajas durante la guerra, se le hizo evidente que las soluciones parciales y provisionales resultaban inadecuadas, porque se estaban repitiendo los mismos errores previos a la Segunda Guerra. Tras la Primera Guerra, el tratado de paz de Versalles impuso sanciones y la obligación de asumir reparaciones económicas a Alemania que tuvieron repercusiones insospechadas en la década de los 30's. En los años 20's, los países comenzaron a adoptar políticas de "empobrecer al vecino", con depreciaciones competitivas de sus respectivas monedas. Estas medidas de "empobrecer al vecino", fueron devastadoras para la economía internacional; el comercio mundial cayó fuertemente y, de la mano, descendieron los niveles de empleo y de vida en muchos países. Las imposiciones del Tratado de Versalles obligaron a Alemania, sobreendeudada, a imprimir montos descomunales de dinero, lo que provocó que estallase la hiperinflación. Esto tendrá efectos nefastos, que alcanzaron su punto más álgido en lo que se conoce como el crack del 29, cuando la Bolsa de Nueva York se desplomó dejando en la bancarrota a la mayor parte de las fortunas tradicionales y al país. Esto fue el inicio de la Gran Depresión, que llevó a la ruina a los países, los que lucharon por mantener equilibrados sus presupuestos a costa de paralizar el comercio internacional. La década de los años 30 fue catastrófica para el sistema monetario imperante. En 1931, azotado por la depresión, Japón decide invadir Manchuria, rica en recursos minerales, forestales y agrícolas, para solucionar sus problemas internos. A esto siguió la caída del patrón oro en Gran Bretaña y la devaluación de la libra esterlina; continuo con la caída del dólar en 1934 y proliferaron los cambios y depreciaciones monetarias con fines comerciales en búsquedas de mercados y aumentos de las exportaciones "a como diese lugar" por parte de numerosos países, terminando en una de las peores guerras que hasta ahora ha vivido el mundo, a pesar que en 1936 se firmó un acuerdo tripartito entre Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña para evitar las depreciaciones competitivas de sus monedas. Esta decadencia no se limitó a la economía visible, sino que se extendió al mundo de las finanzas internacionales y de los mercados de cambios. La falta de confianza en el papel moneda suscitó tal demanda de oro que no fue posible cubrirla con los tesoros nacionales. Muchos países tras la iniciativa del Gran Bretaña, se vieron obligados a abandonar el patrón oro que, al definir el valor de cada moneda en función de una cierta cantidad de oro, le había otorgado al dinero un valor conocido y estable durante años. Con la incertidumbre reinante acerca de un valor de dinero que ya no guardaba relación fija con el oro, se volvió muy difícil el cambio de moneda entre los países que siguieron con el patrón oro, lo que contrajo aún más la cuantía y la frecuencia de las transacciones monetarias entre los países, eliminó empleos e hizo bajar los niveles de vida. A medida que se debilitaba la actividad económica en los principales países industriales, los gobiernos intentaron defender las economías mediante un incremento de las restricciones sobre la importación, pero las medidas solo sirvieron para acelerar la espiral descendente del comercio mundial, el producto y el empleo. Para proteger la caída de las reservas de oro y divisas, algunos países limitaron el acceso de sus ciudadanos a las compras en el exterior, otros devaluaron sus monedas y algunos impusieron complicadas restricciones sobre la libertad de los ciudadanos para poseer divisas. Sin embargo, los acuerdos de este tipo resultaron contraproducentes y ningún país logró mantener durante mucho tiempo una ventaja competitiva.

Todo lo anterior está considerado dentro de las causas que gestaron la Segunda Guerra Mundial en 1939. Y al acercarse el fin el conflicto, los problemas financieros se agravaron al punto de que se pronosticó otro crack del 29. El principal mercado de las manufacturas norteamericanas era Europa que estaba destruida. El capitalismo de Estados Unidos no podía sobrevivir sin mercados y aliados. William Clayton, el Secretario de Estado para asuntos económicos fue una de las distintas personalidades influyentes en EEUU en darse cuenta de este punto: "Precisamos de grandes mercados por todo el mundo, donde comprar y vender."

Lo que se necesitaba, y que luego se materializó en las Naciones Unidas, era la cooperación de todas las naciones a una escala sin precedente para establecer un nuevo sistema de seguridad militar y monetaria internacional para evitar el descalabro económico producido en la época de entreguerras. Surgió así la idea de crear instituciones financieras que tendrían como base lo establecido en la Carta del Atlántico.

La idea de crear tanto al Fondo Monetario como al Banco Mundial se inspiró en la propuesta hecha por Harry White y John Maynard Keynes a principios de los años cuarenta de diseñar un plan para crear un sistema que pudiera contrarrestar los efectos nocivos de la crisis del 29, que sería supervisado por una organización permanente de cooperación y no por reuniones internacionales ocasionales¹¹¹. Este sistema, como reacción ante las necesidades de la época, hacía posible la conversión irrestricta de una moneda por otra, el establecimiento de un valor claro e inequívoco para cada moneda y la eliminación de restricciones y prácticas tales como las devaluaciones competitivas que habían paralizado la inversión y el comercio durante los años treinta. Dos son los principios en que ambos economistas estaban de acuerdo y que son la base tanto del FMI como del Banco Mundial: la necesidad de organizar la moneda para liberalizar el comercio y que sin reglas monetarias internacionales los conflictos se exacerban y no hay funcionamiento posible del mercado.

El punto de conflicto era Estados Unidos y sus propios intereses. Hay que pensar que lo que la regulación monetaria era discutida entre una potencia imperial declinante (Gran Bretaña) y otra emergente (Estados Unidos). Y si bien Roosevelt y Churchill (y sus asesores) estaban de acuerdo sobre la necesidad de intervención de los Estados en la gigantesca tarea de reconstrucción del sistema capitalista (lo que hace que el FMI esté

¹¹¹ En los meses previos a Bretton Woods se habían debatido dos propuestas distintas, una apoyada por Estados Unidos y la otra por el Gran Bretaña. La británica fue elaborada por el economista John Maynard Keynes y la estadounidense por Harry Dexter White. El plan Keynes se apoyaba en la creación de un órgano internacional de compensación, el International Clearing Union, que sería capaz de emitir una moneda internacional (Bancor) vinculada a las divisas fuertes y canjeables en moneda local por medio de un cambio fijo. A través de la ICU los países con excedentes financiarían a los países deficitarios, vía una transferencia de sus excedentes, de esta manera se tendría la ventaja de hacer crecer la demanda mundial y de evitar la deflación, lo que finalmente sería beneficioso para todos los países. La clave de esta propuesta era que los países acreedores y los deudores estarían obligados a mantener una balanza comercial equilibrada y, en caso de incumplimiento, a pagar intereses sobre la diferencia; de los gobiernos dependerían las medidas para mantener una cuenta cero. El plan era totalmente democrático: los intereses comerciales más poderosos no podrían distorsionar la balanza comercial y los ciudadanos de un país cuyo sector productivo fuera fuerte no perderían los resultados materiales de sus esfuerzos por causa de una exportación ininterrumpida de los productos que fabrican.

indisolublemente vinculado a las políticas neoliberales), lo que planteaba Keynes no convenía a Estados Unidos ni a sus intereses y aprovechando su mayor influencia política y la situación vulnerable de sus aliados británicos, necesitados de créditos americanos para superar la guerra presionó para que el plan británico fuera rechazado, imponiendo su diseño basado en la determinación de las cuotas de los países miembros del Fondo mediante complejo sistema de cálculos económico-matemáticos que daban la apariencia de legitimidad a las asignaciones ya determinadas previamente por Estados Unidos. Este asunto ha sido y es central para el gobierno del Fondo, porque la cuota determina el poder de votación y control.

La Conferencia de Bretton Woods fue la culminación de dos años y medio de planes para la reconstrucción de posguerra por parte de los departamentos del Tesoro de Estados Unidos y Gran Bretaña. Los delegados de 44 naciones y representantes de menor nivel de Dinamarca celebraron las negociaciones finales. Es importante de recalcar que entre los delegados no se encontraba ningún Jefe de Estado o presidente de gobierno. Fue, desde el punto de vista comparativo, una cumbre limitada. Sin embargo, el temor a un nuevo caos económico primó por sobre las formalidades y los gobiernos de los delegados aceptaron el nuevo orden que surgió de la reunión, con la idea de establecer un marco de cooperación económico destinado a evitar que se repitan las causas del crack del 29, creando tres instituciones básicas:

- En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional, cuyo convenio constitutivo fue firmado ya finalizada la guerra (27 de diciembre de 1945).
- La segunda institución fue el llamado Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, cuya propia denominación indica un claro afán de reparación por la gran destrucción generada en la guerra, aunque su propio éxito en materia de reconstrucción le llevó pronto a centrarse en la financiación de proyectos en países atrasados que, de hecho, no habían participado en el conflicto. Pronto el Banco pasó a conocerse con su nombre más coloquial, Banco Mundial.
- Un tercer organismo que se intentó crear fue la Organización Mundial de Comercio, que sólo se concretó en 1994.

Los objetivos de la política monetaria fueron el crecimiento económico, el control de la inflación y la defensa del valor de la divisa nacional con relación a otras divisas extranjeras. En la práctica, para alcanzar estos fines era necesario establecer una serie de objetivos intermedios, directamente controlables por el organismo emisor. La masa monetaria y la tasa de inflación son los objetivos cuantitativos más vigilados. El nuevo sistema monetario creado en Bretton Woods estuvo basado en el patrón "divisas-oro", cumpliendo a la vez una función reguladora y una crediticia:

1. La función reguladora del FMI inicialmente consistía en registrar las paridades de cada moneda con el oro y el dólar, tratando de evitar posteriores variaciones de los tipos de cambio, de modo que se facilitase el desarrollo del comercio mundial. Se trataba de intentar mantener un sistema de tipos de cambio fijos. Según el sistema de tipos fijos que predominó desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta 1973, los países estaban obligados a mantener fijos sus tipos de cambio, exigiendo a sus bancos centrales que

intervinieran en los mercados de divisas para asegurar una situación de equilibrio entre la oferta y la demanda de su propia moneda. De este modo, se pretendían eliminar las depreciaciones competitivas de los tipos de cambio de los años 30. La renuencia de los países a modificar sus tipos de cambio a pesar de los desequilibrios estructurales y el creciente volumen de actividades de los especuladores de moneda internacional, condenaron el sistema de tipos fijos al fracaso. El sistema del FMI sólo dejó de funcionar cuando el incremento en el volumen del comercio mundial provocó un aumento de las necesidades de liquidez, dejando obsoletos algunos de sus supuestos básicos.

2. La función crediticia tenía que contribuir también a esta labor, intentando evitar la devaluación de una moneda de cara a desequilibrios transitorios de la Balanza de Pagos de un país, mediante préstamos a corto plazo al país en cuestión.
3. Finalmente, el FMI tenía que realizar labores de supervisión de la evolución monetaria global y de cada país miembro, convirtiéndose también en un órgano consultivo.

Tras prolongadas negociaciones la comunidad internacional aceptó el sistema y la organización encargada de supervisarlo¹¹². Tanto el FMI como el Banco Mundial, por

¹¹² Tanto el FMI como el Banco Mundial son las dos entidades financieras de mayor impacto para el desempeño de los países de menos recursos, y se consideran instituciones complementarias: el BM preserva la estructura de producción y la inversión en el largo plazo y la segunda el equilibrio a corto plazo (los tipos de cambio, la masa monetaria, los créditos). La colaboración entre el Banco y el Fondo se basa en el contacto regular y frecuente de los economistas y oficiales prestamos dedicados a trabajar en los problemas del mismo país. El personal del Banco aporta su perspectiva a más largo plazo del lento proceso de desarrollo y un profundo conocimiento de las necesidades estructurales y las posibilidades económicas del país. El del Fondo, su perspectiva sobre la capacidad inmediata del país de seguir efectuando pagos a sus acreedores y lograr que estos le suministren nuevo financiamiento para inversiones, y sobre la manera en que el país está integrado en la economía mundial. Además, ambas forman parte de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Sin embargo, tienen diferencias. El Banco Mundial es básicamente una institución de desarrollo. Fue creado inicialmente para otorgar préstamos para financiar la reconstrucción económica de los países de Europa occidental asolados por la guerra, y luego se ha ocupado de brindar asistencia a los países más pobres del mundo, por lo que su objetivo principal es promover, a través del aumento de la productividad, el progreso económico y social de los países en desarrollo y su función es financiar proyectos de desarrollo de sus estados miembros, sobre todo los más pobres, proyectos seleccionados en función de criterios exclusivamente económicos, a pesar de que el concepto de desarrollo actual tiene tres aristas fundamentales: crecimiento económico, desarrollo social y preservación del medio ambiente, lo que lo transforma en uno de los principales prestatarios en el mercado internacional de capitales. Sólo otorga créditos a los gobiernos solventes de los países en desarrollo. El tipo de interés es superior al tipo de interés del mercado al que están sujetos los préstamos que el mismo banco obtiene; y deben reembolsarse en un plazo de 12 a 15 años. Además, es un banco de inversión, obtiene la mayor parte de sus recursos en el mercado; para lo cual emite bonos (calificados AAA), mientras que un pequeño porcentaje proviene de donaciones de los países. El Fondo no es un banco; no obstante dispone de recursos financieros considerables provenientes de cuotas que pagan sus países miembros. Se asemeja a una asociación de crédito, cuyos miembros tienen acceso en caso de necesidad a un fondo común de recursos. Otorga asistencia financiera a todos los países miembros. Los tipos de interés son ligeramente inferiores a los del mercado y el crédito debe reembolsarse en un plazo de 3 a 5 años. El FMI procura mantener un sistema internacional ordenado de ingresos y pagos ya que fue creado para dar solución a los problemas financieros generados por la crisis del 29 y los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Los países miembros suscribieron un convenio constitutivo, bajo el cual quedaron delimitadas sus funciones de política financiera y monetaria, bajo la

haber entrado casi inmediatamente en funciones, son conocidas con el nombre genérico de “instituciones de Bretton Woods”.

Con la creación de ambos organismos Estados Unidos lograba sus objetivos: el primero poner en pie un sistema que garantizase la estabilidad financiera de la posguerra: nunca más devaluaciones competitivas (en referencia a la estrategia de empobrecer al vecino, ampliamente utilizada en el período de entreguerras, y que contribuyó a la crisis económica)¹¹³, restricción de intercambios, cuotas de importaciones y cualquier otro dispositivo que ahogue el comercio. Estados Unidos quería el libre intercambio sin discriminación respecto a sus productos; el segundo, un clima favorable a sus inversiones en las economías extranjeras y, finalmente, el libre acceso a materias primas, acceso bloqueado anteriormente por los imperios coloniales europeos. Ello transformó a este país en una potencia internacional del capitalismo industrial y financiero.

7.2.7. Conferencia de Dumbarton Oaks, agosto y octubre de 1944

En ésta reunión, celebrada entre agosto y octubre de 1944, representantes de Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y China aprobaron un borrador de proyecto para una nueva institución internacional que reemplazase a la Sociedad de las Naciones, que aún estaba vigente pero no en funciones.

Las Propuestas de Dumbarton Oaks fueron que había que establecer un organismo internacional con el nombre de *Naciones Unidas* y que las grandes naciones, las que “*habían vertido su sangre en beneficio del resto del mundo*” según se afirmó en sus resoluciones, se reservaban el derecho de poner las bases de la nueva organización. El proyecto de Estatuto, que debía discutirse en San Francisco, contemplaba las siguientes propuestas:

1. Los fines del Organismo deberían ser:

órbita del Fondo. Por lo tanto, la función que cumple el fondo es de supervisión de las mismas. Su intervención en las políticas macroeconómicas de los países con dificultades ha promovido modelos de corte neoliberal, los cuales han tenido un impacto social adverso, sobre todo en los últimos tiempos y ha sido objeto de fuertes críticas. Son también diferentes en cuanto a sus estructuras, sus fuentes de financiamiento, las categorías de países miembros a los que otorgan asistencia, y hasta los métodos que cada uno aplica para alcanzar sus metas específicas.

¹¹³ “El primer objetivo de Estados Unidos estaba concentrado en poner en pie un sistema que garantizase la estabilidad financiera de la posguerra: nunca más devaluaciones competitivas (en referencia a la estrategia de empobrecer al vecino, ampliamente utilizada en el período de entreguerras, y que contribuyó a la crisis económica), restricción de intercambios, cuotas de importaciones y cualquier otro dispositivo que ahogue el comercio. EEUU quería el libre intercambio sin discriminación respecto a sus productos - en aquel momento era el único país del Norte en disponer de excedentes de mercancías -. En segundo lugar, buscaba un clima favorable a sus inversiones en las economías extranjeras y, finalmente, el libre acceso a materias primas, acceso bloqueado anteriormente por los imperios coloniales europeos”. Toussaint, Eric. *La Bolsa o la Vida, Las Finanzas contra los Pueblos*, Clacso, Buenos Aires, 2004.

- a. Mantener la paz y la seguridad internacionales; y con este fin, tomar medidas colectivas efectivas para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz y la su presión de actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y para lograr por medios pacíficos el ajuste y la solución de controversias internacionales que pudieran derivar en quebrantamientos de la paz.
 - b. Fomentar relaciones de amistad entre las naciones y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.
 - c. Lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas económicos y sociales y otros problemas humanitarios internacionales.
 - d. Proporcionar un centro donde armonizar la acción de las naciones en la consecución de estos fines.
2. Para lograr los fines expuestos en el capítulo I, el Organismo y sus miembros deberían actuar de acuerdo con los principios siguientes:
 - a. El Organismo se fundamenta en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz.
 - b. A fin de asegurar a todos los Miembros los derechos y beneficios inherentes a la condición de Miembros de la Organización, éstos se comprometen a cumplir con las obligaciones por ellos asumidos en conformidad con el estatuto del Organismo.
 - c. Los Miembros del Organismo deberán dirimir sus controversias por medios pacíficos de modo que no se quebranten la paz y la seguridad internacionales.
 - d. Los Miembros del Organismo se abstendrán de usar en sus relaciones internacionales la amenaza o la fuerza en cualquier forma que sea incompatible con los fines de la Organización.
 - e. Los Miembros del Organismo prestarán toda clase de ayuda al organismo en cualquier acción que éste emprenda, en conformidad con las disposiciones del Estatuto.
 - f. Los Miembros del Organismo se abstendrán de prestar ayuda a un Estado contra el cual el Organismo esté desarrollando alguna acción preventiva o compulsiva. El Organismo debería garantizar que los Estados que no son miembros de él actuarán de acuerdo con los principios expuestos hasta donde fuera necesario para mantener la paz y la seguridad internacionales.
3. Todos los Estados amantes de la paz deberían tener la oportunidad de ser miembros.
4. El Organismo debería tener como cuerpos principales los siguientes: a) una Asamblea General; b) un Consejo de Seguridad; c) una Corte de Justicia y d) una Secretaría. (...)

Tales propuestas establecían las bases de los principios y propósitos de la organización, los miembros que la constituían, los órganos principales y los mecanismos para el mantenimiento de la Paz. También contenían los acuerdos y las

sugerencias alcanzadas por Estados Unidos, China, Gran Bretaña, Unión Soviética, aunque de manera esbozada sin profundizar en los aspectos realmente relevantes.

Sin duda alguna, la influencia de los estados patrocinadores y la de Francia, en particular, resultó decisiva para sentar las bases del Consejo de Seguridad. En Dumbarton Oaks se acordó que los cuatro participantes en la Conferencia más Francia serían los miembros permanentes.

7.2.8. Conferencia de Yalta entre el 4 y 11 de febrero de 1945

Celebrada en Crimea (Ucrania, Unión Soviética) en febrero de 1945, fue la más importante de las cumbres de Jefes de Estado de la guerra mundial. En ella se plantearon no ya únicamente cuestiones relativas a las operaciones finales de la guerra, sino primordialmente las que hacían referencia a los problemas previsibles de la posguerra.

Los antecedentes directos fueron las Conferencias de Moscú y la de Teherán.

1. Conferencia de Moscú: Casi tres años antes de Yalta, el 30 de octubre de 1943, fue firmada la Declaración de Moscú en donde Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética se comprometieron a establecer una organización de naturaleza similar a la Sociedad de las Naciones, y a respetar o apegarse al principio de acción conjunta en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Pero no nos engañemos, fueron muchos más los puntos de fricción, sobre todo cuando hubo que decidir qué pasaría con Alemania y Polonia cuando terminase la guerra, y que fueron las dos cuestiones que iniciaron la Guerra Fría. En Moscú, Roosevelt propuso la división de Alemania en cinco Estados separados más dos zonas internacionales. Churchill, por su parte, planteó aislar y castigar a Prusia, por un lado, y fragmentar el resto del país, integrándolo en una Federación del Danubio con objeto de abarcar bajo el mismo techo a todos los países centroeuropeos en los que la lucha contra el fascismo hacía presagiar la revolución; sobra decir que tal Federación quedaría bajo la tutela del Imperio Británico. Por su parte, Stalin no expuso ningún plan para desmembrar Alemania, con excepción de Austria; su interés primordial versaba sobre el control tripartito de las potencias vencedoras durante la posguerra con objeto de garantizar su desmilitarización y su pacifismo, que en el fondo era una solución más sensata para evitar los nacionalismos extremos que habían sido el problema tras el Tratado de Versalles y que habían permitido llegar a Hitler al poder. En cuanto a Polonia, las potencias occidentales exigían a la Unión Soviética el reconocimiento del gobierno polaco en el exilio, formado por los viejos aristócratas reaccionarios que habían traicionado a su pueblo, practicando una activa política antisoviética.

2. Conferencia de Teherán (nombre clave Eureka): Posteriormente, entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 1943, se reunieron en Teherán (Irán) Roosevelt, Stalin y Churchill, en lo que fue oficialmente la Primera Reunión de los Tres Grandes. Roosevelt llegó a Teherán el 28 de noviembre de 1943, con poco poder de negociación y en malas condiciones físicas pero convencido de la necesidad de esta conferencia, ya que deseaba fortalecer la cooperación entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética. De hecho, Roosevelt deseaba tanto esta reunión que estaba dispuesto a hacer numerosas concesiones a Stalin, y la elección de la ubicación en sí, fue un lugar que era más conveniente para Stalin, quien llegó jubiloso debido a las recientes victorias de su país en Europa oriental. Churchill estaba tranquilo y centrado, con la esperanza de promover su plan del Mediterráneo, aunque le preocupaba su fracaso en la Conferencia del Cairo.

En Teherán se habló de la fundación de la ONU, del aplastamiento de Alemania y del juicio de los criminales de guerra. Otro de los temas fue el desembarco en Francia (se tomó nota el 30 de noviembre de que la Operación Overlord se pondría en marcha durante el mes de mayo de 1944¹¹⁴); se discutió sobre la posesión soviética del territorio polaco ocupado en 1939; se convino en que los Estados Mayores de las Tres Potencias debían, a partir de entonces, mantenerse en estrecho contacto unos con otros (Gran Bretaña y los Estados Unidos prometieron a Stalin que enviarían tropas a Europa occidental, se acordó que llegarían en la primavera de 1944); también se discutió que los partisanos yugoslavos recibieran la mayor ayuda posible en material, equipo y operaciones de "comandos"; se convino en que sería conveniente que Turquía debía entrar en guerra al lado de los aliados antes de que finalizara el año y si Turquía entraba en guerra, la Unión Soviética se comprometió a apoyarla, además de declarar la guerra a Japón una vez que Alemania fuera derrotada. Roosevelt, Churchill y Stalin también coincidieron en que las Potencias del Eje se debían entregarse incondicionalmente y que una vez vencidas, los territorios de las Potencias del Eje debían ser controlados por sus respectivos países

La reunión concluyó con la Declaración de Teherán, donde expresaron que *"...estamos seguros que nuestra concordia logrará una paz duradera. Reconocemos la responsabilidad suprema que recae sobre nosotros y todas las Naciones Unidas de lograr una paz que consiga la buena voluntad de la mayoría de los pueblos del mundo y de poner fin al flagelo y terror de la guerra durante muchas generaciones siguientes"*.

"Buscaremos la cooperación y participación activa de todas las naciones, grandes y pequeñas, cuyos pueblos, estén dedicados por completo a la eliminación de la

¹¹⁴ La Operación Overlord estaba programada para comenzar en mayo de 1944, en compenetración con el ataque soviético a la frontera oriental de Alemania. En la serie de batallas que más tarde se conocería como "Día D", se combinaron fuerzas de Canadá, del Gran Bretaña, de los Estados Unidos, y muchos otros países. Los "Tres Grandes" pasaron días discutiendo acerca de cuándo debería tener lugar la Operación Overlord.

tiranía y la esclavitud, la opresión y la intolerancia. Les daremos la bienvenida a medida que decidan integrarse a la familia mundial de las naciones democráticas."

Lo relevante sin embargo fue algo que sonaría raro hoy en día: Stalin conseguiría influir en Roosevelt en detrimento de Churchill¹¹⁵. Ciertamente que el proceso de negociación fue bastante duro para Stalin. La primera cosa que hicieron los Estados Unidos y Gran Bretaña fue garantizar la plena cooperación y la asistencia de la Unión Soviética en todas las políticas de la guerra. Stalin aceptó, pero a un precio: Roosevelt y Churchill tendrían que apoyar su mandato y a los partisanos en Yugoslavia, y también para permitir la modificación de la frontera entre Polonia y la Unión Soviética. A continuación, Roosevelt dio una promesa a Stalin, que había estado esperando desde junio de 1941: que los anglo-americanos abrieran un segundo frente en Francia en la primavera de 1944. Esto fue el objetivo político de Stalin en la Conferencia. Tan buenas relaciones establecieron que el líder soviético destruiría los planes iniciales de Churchill en Yalta al grado que éste último dejaría las sutilezas y daría nuevos bríos a su campaña de desprestigio contra Stalin. Churchill quería que el Día D fuera por el Mediterráneo, uniendo las fuerzas de Gran Bretaña, Estados Unidos y de la Commonwealth, para garantizar los intereses británicos en Oriente Medio y la India. Roosevelt estaba decidido a acabar con el Imperio Británico y las concesiones a Stalin tenían¹¹⁶ este propósito.

En Yalta, Churchill, Roosevelt y Stalin intentaron llegar a un acuerdo lo más amplio posible sobre los puntos de fricción que les separaban en lo referente al futuro de

¹¹⁵ Para comprender la importancia del acercamiento entre Roosevelt y Stalin es necesario retroceder hasta la proclamación de la Unión Soviética en 1917. Salvo las intenciones de la Rusia zarista por expandirse hacia la costa oeste de Norteamérica, que fue el motivo del discurso del presidente James Monroe y de su famosa Doctrina, Estados Unidos y Rusia no se habían enfrentado directamente, lo que sí había pasado con la mayor parte de los países de Europa, sobre todo Francia. La llegada de Wilson al poder cambió esa postura. El partido demócrata fue siempre crítico al imperialismo y la desilusión de que en vez de que convirtiera en un paraíso liberal (Wilson en su mensaje al congreso en Abril de 1917, proclamó: *"Rusia ha sido siempre profundamente democrática en su modo de pensar, en las costumbres de sus habitantes, manifestación de su instinto real y de su actitud ante la vida. La autocracia que coronaba la cima de su edificio no era en realidad rusa de origen, carácter o tendencias...he aquí un digno asociado para una honrosa línea política"*) se convirtiera en un país comunista llevó a que Estados Unidos se negase a reconocer al gobierno bolchevique, autorizando el envío de ayuda a las fuerzas opositoras, imitando a Francia y Gran Bretaña, que hacían lo mismo aunque con menos sutileza que Wilson, ya que esos dos países participaron directamente en la Guerra Civil Rusa, apoyando a las fuerzas antibolcheviques. Roosevelt cambió esa postura y reconoció al gobierno soviético y reestableció relaciones diplomáticas normales. . Roosevelt manifestó siempre un gran interés por mantener en pie la Gran alianza, incluso en el periodo en que Hitler y Stalin fueron aliados, lo que favoreció a Stalin. La muerte de Roosevelt y la llegada de Truman al poder sería una de las causas de la Guerra Fría. Para un mejor desarrollo de esta situación consultar a Fernando de los Ríos, Joaquín. *La Guerra Fría*. Documentos Universitarios. Editado por la Vicerrectoría de Comunicaciones de la Universidad Católica de Valparaíso-Chile, 1975, pág. 9 a 19 y Kissinger, Henry. *La diplomacia*. Ediciones B, Barcelona, 1999, pág. 316.

¹¹⁶ A pesar de que Stalin fue forzado a aceptar los acuerdos de la conferencia, este utilizó la victoria soviética en la Batalla de Kursk y el poderío militar, así como puestos clave en el frente alemán, para conseguir sus objetivos. Roosevelt trató de hacer frente a la arremetida de las demandas, pero con algunas posiciones estratégicas y otras facultades de negociación, pudo hacer muy poco para apaciguar a Stalin.

una Europa que se preveía prontamente liberada de la dictadura hitleriana y la guerra del Pacífico.

- Se acordó que Ucrania y Bielorrusia, además de la Unión Soviética, fueran consideradas miembros de pleno derecho de la organización. Para Yugoslavia se acordó recomendar la formación de un Gobierno sobre la base de un acuerdo entre Tito y el doctor Iván Subasich, representante de la Regencia.
- Se acordó la partición de Alemania en cuatro zonas de mando separado. Se invitó a Francia a participar en una de ellas, pero manteniendo un organismo común, una Comisión Aliada de Control y la desmilitarización, desnazificación y el pago de reparaciones.
- También se trató el futuro de los países liberados de la ocupación nacionalsocialista, problema arduo a causa de la bancarrota de los gobiernos respectivos y de la efervescencia política en la que se encontraban. Los tres políticos se comprometieron a que la reconstrucción de Europa se hiciera por medios democráticos, constituyendo gobiernos ampliamente representativos de todos los elementos no fascistas de cada nación. Esos gobiernos deberían convocar lo antes posible elecciones libres que permitieran la creación de gobiernos que emanaran de la voluntad popular. Se arbitró un sistema bastante ambiguo de control e inspección conjunta de las tres potencias que tendría por misión supervisar la celebración de elecciones libres, la firma de los armisticios y la formación de los gobiernos subsiguientes. Todo esto está plasmado en la **Declaración sobre la Europa liberada**.
- En el Pacífico se llegó fácilmente a un acuerdo: los soviéticos ocuparían las islas Kuriles, además de obtener algunos ventajosos acuerdos económicos.

Los "Tres Grandes" en Yalta declararon *"Hemos resuelto el establecimiento más rápido posible con nuestros aliados de una organización general internacional para mantener la paz y la seguridad. Creemos que esto es esencial para prevenir la agresión y para evitar las causas políticas, económicas y sociales de guerra a través de una estrecha y continua colaboración de todos los pueblos que buscan la paz"*; y acordaron *"que se celebre una Conferencia de las Naciones Unidas el 25 de abril de 1945 en San Francisco, Estados Unidos, para preparar la Carta de esa organización, de acuerdo con las normas propuestas en las conversaciones de Dumbarton Oaks"*.

La historia de Yalta, sin embargo, fue más compleja. En sus Memorias, Winston Churchill tendió a ignorar su propia postura, poco solidaria para sus colonias a las que condenaba a seguir siéndolo, para atacar a Joseph Stalin. Ya en 1942 la posición de Gran Bretaña hacia la Unión Soviética no era del todo cordial, y de haber sido diferente la situación probablemente este país habría sido marginado del todo, pero los hechos eran muy claros: Estados Unidos no era el país con mayores posibilidades para derrotar a los alemanes porque aún cuando tenía los recursos no estaba avanzando a la velocidad necesaria y definitivamente no se podía contar con Francia, cuyo gobierno capituló y colaboró con el fascismo. La Unión Soviética había hecho buena demostración de su fortaleza y de que podía codearse en plano de igualdad con cualquier potencia. Tras la batalla de Stalingrado, el bloque occidental cayó en la cuenta de que ya no había lugar en el mundo para que ellos pudieran dictar sus condiciones unilateralmente como

sucedió tras la Primera Guerra. Y esto perjudicaba la idea inicial de Gran Bretaña de reordenar el mundo conservando sus colonias, idea que no sólo la Unión Soviética no compartía (al menos no al estilo británico), sino tampoco Estados Unidos. El gobierno estadounidense era contrario a una política colonial a la antigua usanza y, por tanto, a un reparto de las esferas de influencia y de los territorios. Siguiendo la línea marcada por Wilson un par de décadas antes, el gobierno norteamericano pretendía superar el rancio colonialismo británico y enunciar una serie de principios abstractos que no le sometieran a ninguna responsabilidad concreta en el futuro¹¹⁷.

Por el otro lado, las relaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos eran igualmente tensas aunque se mantuvo la fachada de cortesía hasta 1947. El problema era Roosevelt, que había sido electo el 7 de noviembre de 1944 a pesar de que estaba visiblemente demacrado y con una enfermedad progresiva que le tenía permanente reducido a una silla de rueda. Esto llevó a que el poder se fuera trasladando hacia el vicepresidente, Truman, que si bien mantuvo la herencia rooseveltiana de forja de una comunidad internacional fuerte y cooperante, lentamente iba adoptando la estrategia denominada política de contención (*containment policy*)¹¹⁸, que consistía en estar presente en todos aquellos escenarios donde pudiese imponerse el expansionismo soviético o cualquier partido comunista tomando en cuenta que los norteamericanos habían dado muestra de no querer mantener una relación estrecha con los soviéticos y viceversa.

La elección de la conferencia no fue nada fácil. Tras Teherán, una nueva reunión tendría que haberse celebrado en 1944, pero como ya indicamos Roosevelt estaba en campaña presidencial, de modo que el presidente norteamericano condicionó el viaje a la toma de posesión presidencial del 20 de enero, fuera quién fuese el candidato elegido. Al resultar reelecto, se planteó un doble problema, que desquiciaría a Churchill: Roosevelt no era el único enfermo, también lo estaba su asesor Harry Hopkins, a quién el presidente norteamericano persistía en mantener a su lado. Por ello se intentó que la reunión fuera, si no en Estados Unidos, lo más cerca posible¹¹⁹, pero Stalin se negó alegando que la dirección de la guerra le impedía tal desplazamiento. Primó la postura

¹¹⁷ En la reunión que celebraron Roosevelt y Churchill en Malta, previa a Yalta, el presidente norteamericano abandonó toda diplomacia y directamente le dijo sus motivos para simpatizar con Stalin: “Al menos, estoy convencido de una cosa. Stalin no es un imperialista (...), Winston, usted tiene en la sangre cuatrocientos años de conquistas. No puede admitir la posibilidad de que una nación no se apodere de un territorio si tiene la posibilidad de hacerlo. Pero se está abriendo un nuevo período de la historia del mundo y usted debe adaptarse a él (...). No puedo admitir que estemos combatiendo la esclavitud fascista y que, al mismo tiempo, rehusemos liberar a todos los pueblos que viven bajo una denominación colonial. La paz no deberá tolerar el mantenimiento de despotismo alguno...”.

¹¹⁸ Uno de los principales impulsores de la política de contención fue George F. Kennan. Kennan fue autor de un célebre telegrama de 8.000 palabras en Febrero de 1946 del que reproducimos un significativo extracto: *Está claro que el elemento principal de toda política de los EEUU respecto a la Unión Soviética debe ser una larga, paciente y firme contención de las tendencias expansionistas rusas... La presión soviética es algo que se puede limitar mediante la aplicación diestra y vigilante de una contra fuerza en una serie de puntos geográficos y políticos en constante cambio.*

¹¹⁹ Churchill dejó en sus Memorias la impresión que le provocó Roosevelt al verle en Malta unos días antes de la reunión de Yalta: “Roosevelt y Hopkins parecían más moribundos que hombres dispuestos a negociar duramente con un interlocutor en plena forma como Stalin. La poliomielitis sempiterna del presidente estaba a punto de consumar su victoria, así como el cáncer que padecía Hopkins”.

del soviético por sobre la salud del norteamericano: Roosevelt aceptó ir a Yalta, en Crimea, en contra de la opinión de Churchill que quería que la cita fuera en Groelandia o Islandia o Malta¹²⁰. Pero hay que entender que Roosevelt no estaba en posición de negociar con Stalin en un momento en que aparte de que era crucial cerrar acuerdos antes de que muriera, las tropas anglonorteamericanas avanzaban penosamente en un frente de casi mil kilómetros, desde Suiza a Bélgica, al contrario de las soviéticas que estaban a punto de lanzar la ofensiva final que acabaría con el poder nacionalsocialista¹²¹.

La particular situación de Polonia es clave para comprender las bases tanto de la Carta de las Naciones Unidas y sobre todo del Consejo de Seguridad.

La **Declaración sobre la Europa liberada** dice que la reconstrucción de Europa pasaba por elecciones democráticas: *Considerada un éxito por Roosevelt, fue el instrumento de la política americana en Europa oriental a lo largo de 1945, aunque el optimismo duró poco. La entrada de la Unión Soviética en la guerra contra Japón, cuando la bomba atómica no estaba preparada, era un objetivo prioritario de Roosevelt: acortaría el conflicto, salvando a gran número de norteamericanos. El presidente – guiado por esta reflexión – concertó un acuerdo secreto con Satín, según el cual la URSS declararía la guerra a Tokio tres meses después de la capitulación de Alemania y a cambio recibiría importantes territorios en Asia. Por último, Stalin Roosevelt y Churchill aprobaron la creación de la ONU y su organización interna cuyas líneas principales habían sido fijadas en Dumbarton Oaks. Asimismo, decidieron convocar una reunión en San Francisco en la que junto a otros países, se aprobaría el acta fundacional de la nueva organización*¹²².

Una cosa era el compromiso y otra cosa era la realidad: la celebración de elecciones era difícil en Polonia, donde coexistían un gobierno de ocupación británico junto a un gobierno polaco interino, formado en base a los representantes de las fuerzas patrióticas que, junto al Ejército Rojo, habían liberado al país del ocupante nazi. Si se producían elecciones, era evidente que sería el gobierno interino y no el británico el que ganaría, ya que contaba con el apoyo popular (lo que ocurriría en 1947).

¹²⁰ Churchill no pudo ocultar su indignación y lo plasmó en sus Memorias “Si nos hubiéramos pasado diez años buscando, no habríamos podido encontrar en todo el mundo un sitio peor que Yalta. Sólo es bueno para pillar el tifus y caer víctimas de piojos mortíferos que medran por doquier”.

¹²¹ Entre el desembarco en Normandía, el 6 de junio de 1944, y el 31 de enero de 1945, cinco días antes de que los tres altos dignatarios vuelvan a reunirse en Yalta, la situación militar había cambiado radicalmente en el Este: Finlandia se había rendido a Rusia y la mayor parte del territorio polaco se encontraba ocupado por las tropas soviéticas que penetraban en Checoslovaquia. Hungría, Bulgaria y Yugoslavia. El 12 de enero de 1945, el alto mando soviético iniciaba una gran ofensiva, con 200 divisiones, desde la cabeza de puente de Baranof, en la curva del río Vístula, en Polonia. Veinticuatro horas después, el ataque se extendía a la frontera de Prusia Oriental. Budapest caía en poder de las tropas soviéticas y rumanas. El día 17 las tropas soviéticas conquistaban Varsovia, Cracovia, Czestochowa y Radomisk. El día 18 conquistaban Modlin y el 19 Lodz, Tbmaw, Kutno y Mlaw. El día 20 los alemanes evacuaban Tilsit. El 25 las tropas soviéticas llegaban a Elbing en Prusia Oriental y el día 26, con la ocupación de Talkemit, lograban separar las dos Prusias, mientras realizaban importantes progresos en el interior de la cuenca industrial de la Alta Silesia. El 31 de enero, las tropas soviéticas se encontraban a 89 kilómetros de Berlín. Mientras tanto, en el frente occidental, ingleses y norteamericanos se encontraban frente a la línea Sigfrido y los franceses habían conseguido eliminar la barrera que existía en Alsacia. El general Eisenhower preparaba una gran ofensiva complementaria de la soviética de mediados de mes.

¹²² Pereira Castañares, Juan Carlos. “El nuevo orden de Yalta...” *op cit*, pág 162.

Sin embargo, el país que tendría dificultades ante este panorama no era Gran Bretaña, sino la Unión Soviética. Polonia era hostil a los soviéticos, y había mostrado antes de la guerra un afán en derrocar al gobierno bolchevique fomentando a las fuerzas zaristas, para distraer la atención del gobierno y así poderse apoderar de la Ucrania soviética y de Bielorrusia, así como de Rutenia, Lituania, Eslovaquia (la zona de Teschin} y otras regiones a repartir con Hungría formando una Federación bajo la tutela de Polonia¹²³. Durante la ocupación nazi, el gobierno polaco se había exiliado en Gran Bretaña, dejando a la población sin el menor apoyo, y a pesar de que el Ejército soviético había sido el que liberó al país, mantenía obstinadamente la misma política previa al conflicto, violando de paso una serie de acuerdos de amistad y cooperación que el gobierno exiliado se negaba a cumplir y dedicando su energía a una feroz campaña antisoviética¹²⁴. La Unión Soviética había respondido rompiendo relaciones con el gobierno en el exilio el 23 de abril de 1943, después del bochorno de la partida de las tropas polacas hacia el norte de África para que no pelearan en la batalla de Stalingrado, a pesar de ser tropas adiestradas y equipadas por el Ejército Rojo, y creando su propio gobierno polaco con el apoyo del Partido Obrero Polaco, formando la Unión de Patriotas Polacos y la División Kosciuszko, al mando del coronel polaco Berlinger, quienes comenzaron la verdadera lucha contra la Wehrmacht y contra el traidor gobierno en el exilio. Luego surgiría la Krajowa Rada Narodowa el cual, a su vez, eligió un Comité Polaco de Liberación Nacional, que comenzó a ejercer las funciones administrativas conforme el país iba siendo liberado de la ocupación, y que era el gobierno provisional que estaba gobernando Polonia en el período de Yalta.

En palabras simples: si se dejaba a Polonia elegir, y la mayoría elegía al gobierno en exilio, se gestaría un nuevo y peligroso foco de conflicto. Pero si se elegía al gobierno interino, se dejaba a un país clave en Europa en manos de simpatizantes pro-soviéticos. En medio, el pueblo polaco, sobre el cual pendía una amenaza bastante cierta de una guerra civil, ya que las fuerzas militares polacas estaban divididas entre el Armija Ludowa o Ejército Popular y el Armija Krajowa (Ejército Nacional) dependiente del gobierno en el exilio.

¹²³ Según relata Ciano, ministro fascista italiano de Asuntos Exteriores, en su Diario, los polacos no se resignaban a considerar como definitiva la frontera con Checoslovaquia y confían aún en alcanzar una frontera común con Hungría. La preocupación por el problema ucraniano domina silenciosamente el corazón polaco, aunque Beck subraya a menudo, con complacencia y sin convicción, las seguridades recibidas por Hitler a este respecto [...] Resumiendo las impresiones y trasladándolas al plano de nuestros intereses, me parece justo llegar a la conclusión de que sería ligero afirmar que Polonia es un país conquistado para el sistema del Eje o del Triángulo, pero que sería demasiado pesimista calificarlo como francamente hostil.

¹²⁴ Según relato del artífice de la política exterior de Roosevelt, Harry Hopkins, la tesis de A. Eden (Ministro de Asuntos Exteriores británico) era que Sikorski (Presidente del gobierno polaco en el exilio) está haciendo a los polacos más mal que bien. Según Eden “*Polonia tiene grandes ambiciones para después de la guerra y piensan que con Rusia debilitada por la contienda y Alemania aplastada, Polonia se convertirá en el Estado más poderoso de esos parajes del mundo*”. Eso a Eden se le figura completamente ajeno a la realidad. Polonia desea poseer la Prusia oriental, y tanto Eden como el Presidente Roosevelt entendían que debe atenderse en esto. En Sherwood, Robert E., *Roosevelt y Hopkins; una historia íntima*, Ed. Janés, Barcelona, 1950

Por esto las negociaciones en Yalta fueron más difíciles de lo que incluso ahora se conoce. Había un discurso público, uno tras bambalinas, las conversaciones con los asesores, lo que realmente pretendían hacer Stalin, Churchill y Roosevelt, y lo que ellos creían que iban a hacer los otros.

Tomemos a Stalin: por un lado, cuando la Unión Soviética derrotó a la Wehrmacht, Stalin envió un comunicado oficial a Churchill donde planteaba que no interferiría en el gobierno polaco en su proceso de reconstrucción¹²⁵. Pero al mismo tiempo, se reunía con el gobierno en el exilio para liberar a Polonia, aunque no se logró nada. O tal vez sí, si pensamos que estas conversaciones fueron previas al alzamiento de Varsovia, que acabó en una gigantesca masacre popular a manos del Ejército y la policía hitlerianas, situación que fue posible por la división entre los polacos.

Tomemos ahora a Churchill. No sentía simpatías por Stalin, pero estaba obligado a reconocer la supremacía de la Unión Soviética en la guerra. Polonia era clave en el problema anglosoviético, porque permitir una gran influencia soviética en ese país significaba dejar desprotegida a la Europa del Este y al Mediterráneo. Para resolver el problema Churchill había intentado un acercamiento con Stalin en el otoño de 1944 al visitar Moscú, haciendo un “*gran esfuerzo personal*” como reconoció el mismo premier británico en sus Memorias, porque se realizaba en medio de una fuerte polémica con la situación de Polonia¹²⁶. Pero ante todo Churchill era un político y no podía ignorar que, pese a las quejas de sus conciudadanos y del gobierno polaco al que acogía, la Unión Soviética controlaba Rumania y Bulgaria, avanzando hacia los Balcanes y Hungría, dejando en entredicho la situación de Grecia. Si había que actuar era en ese momento, porque la guerra no había terminado y todavía se podían establecer las alianzas necesarias. El problema era que Stalin también era un político, y mientras que Churchill estaba asesorado por su ministro del Foreign Office, Anthony Eden, Stalin tenía a su lado al ministro de Exteriores, Viacheslav Molotov con quien hacía una pareja

¹²⁵ El telegrama decía: *El problema de la administración del territorio polaco se nos ha planteado en la práctica. No queremos establecer ni estableceremos nuestra administración en el territorio de Polonia, porque no queremos inmiscuirnos en sus asuntos internos. Esto concierne a los propios polacos. Hemos juzgado necesario, pues, establecer contactos con el Comité Polaco de Liberación Nacional recientemente constituido por el Consejo Nacional de Polonia que fue formado en Varsovia a fines del año pasado y está integrado por representantes de los Partidos y agrupaciones democráticos, de lo cual Vd. ya estará informado por su embajador en Moscú. El Comité Polaco de Liberación Nacional se propone instituir su administración en territorio polaco, cosa que esperamos pueda realizarse. No hemos encontrado en Polonia otras fuerzas capaces de formar una administración polaca. Las tituladas organizaciones clandestinas, dirigidas por el gobierno polaco en Londres han demostrado ser efímeras y carecer de influencia. No puedo considerar al Comité Polaco como el gobierno de Polonia, pero puede ser que sirva en el futuro como núcleo para formar un gobierno polaco provisional compuesto de elementos democráticos.*

¹²⁶ Según escribió Churchill aún no hacía un mes en que se habían rendido los últimos combatientes del Ejército Nacional Polaco, a los que Stalin negó su auxilio para evitar su victoria e imponer más fácilmente al Gobierno títere polaco que había organizado en Lublín. Más aún, paralizó la ofensiva de sus ejércitos a la espera de que los patriotas polacos fueran exterminados por los alemanes y, más ofensivo para el gobierno británico y el norteamericano, denegó el permiso para que los aviones de abastecimiento británicos y norteamericanos que socorrían a los sublevados, pudieran aterrizar y repostar combustible en la Unión Soviética. Esto afectaba las relaciones de Gran Bretaña con el gobierno polaco en el exilio, al que acogía en Londres.

negociadora poco convencional pero muy efectiva¹²⁷. Las discusiones se desarrollaron en planos de poder e influencias reales, pasando por alto los discursos: Churchill esbozó en un papel las influencias en los Balcanes, tras manifestar sin tapujos su molestia sobre Polonia. Stalin miro el papel y lo aprobó:

País	Porcentaje de influencia de la Unión Soviética	Porcentaje de influencia de Estados Unidos y Gran Bretaña
Rumania	90%	10%
Grecia	90%	10%
Yugoslavia	50%	50%
Hungría	50%	50%
Bulgaria	75%	25%

Lejos de la imagen que Churchill plantea en sus Memorias de que se sintió preocupado por lo que ocurriría con las personas que quedarían bajo la influencia soviética, la verdad es que la única preocupación era proteger a Grecia y por ende el Mediterráneo. No olvidemos que Grecia esta a un paso de Egipto y Egipto tenía un Canal crucial para el mantenimiento del imperio colonial británico. Ni siquiera pensó que este acuerdo violaba la Carta del Atlántico y que traicionaba a su aliado, Estados Unidos. Lo que sí era cierto fue el temor que le provocaba Stalin para su propio proyecto que era, como no debemos olvidar, mantener intacto al Imperio Británico.

Churchill, tras la cita de Moscú, vio que la posición de Gran Bretaña en el nuevo orden no iba a ser tan relevante como lo era al comienzo del proceso. Intentando un último salvataje de su país como lo conocía, y una vez decidido que la reunión se celebraría en Yalta, le pidió a Roosevelt una cita previa en Malta. Roosevelt aceptó aunque ya había declarado informalmente que no podía soportar a Churchill porque cada tenía más prejuicios y porque era un colonialista impenitente. El encuentro se produjo en La Valeta, a bordo del crucero norteamericano *Quincy*. Allí se discutieron asuntos militares cruciales para Gran Bretaña: el cruce del Rin, Grecia, Italia, el Pacífico, la guerra submarina y el frente del Este. El premier británico aconsejó que los ejércitos aliados avanzaran rápidamente en Austria para que “*los soviéticos no ocuparan más de lo necesario en el oeste de Europa*”, pero Roosevelt rechazó de plano cualquier acción que pusiera en riesgo su relación con Stalin. Eso acabó con las esperanzas de Churchill, que supo que estaría solo en Yalta porque Roosevelt simplemente no era ni remotamente rival para una serpiente política como Stalin, y porque Roosevelt estaba

¹²⁷ Anthony Eden consideraba a Stalin un negociador invencible y lo dejó plasmado en sus Memorias: “*Era inexorable y sabía dónde iba. Jamás pronunciaba una palabra inútil, nunca se enfadaba, apenas se irritaba. Impasible, tranquilo, siempre a media voz, evitaba los eternos niet de Molotov, que tanto exasperaban. Métodos más sutiles le permitían alcanzar lo que deseaba sin dar pruebas de obstinación*”. Tan astuto era Stalin que no dudó en permitir que se propagara su fama de borracho, lo que le permitía jugar con ventaja, ya que sus rivales le menospreciaban y bajaban sus aprensiones, mientras que él, con cuidado, sólo bebía una copa de vodka cuando negociaba, y luego, aprovechando la similitud de ese licor con el agua, iba rellenado su vaso con este último líquido. Churchill no captó ese ardid, pero sí fue lo bastante sensato para darse cuenta que Stalin no era ni remotamente un rival político inferior.

obsesionado con dejar zanjado el tema de las Naciones Unidas¹²⁸. Churchill, siempre creyó que se había aliado "con el demonio"¹²⁹. No pudo soportar lo que el llamó "concesiones" y si las cosas no hubieran sido diferentes, tenía toda la intención de apoyar a Hitler con tal de derrocar a Stalin.

Por último, Roosevelt estaba decidido a conseguir a costa de lo que fuera las Naciones Unidas y que triunfase el plan económico de su país elaborado en Bretton Woods, y si para eso necesitaba a Stalin estaba más que dispuesto a sacrificar a Churchill.

*El proyecto de Roosevelt en vísperas de la capitulación alemana no era el reparto europeo, sino imponer la voluntad de las superpotencias victoriosas y unidas sobre un continente inestable. Por otra parte, también se ha insistido en la debilidad de Roosevelt su falta de resistencia ante Stalin: sobre su comportamiento sigue existiendo un debate abierto especialmente entre aquellos que sostienen que enfrentarse a Stalin hubiera supuesto la crisis de la coalición beneficiando a los alemanes y a japoneses, lo que hubiera supuesto la prolongación de la guerra*¹³⁰.

Nosotros pensamos que Roosevelt se había aliado con la Unión Soviética creyendo que podría conducir a una liquidación de la lucha ideológica y a una especie de simbiosis entre su socialismo clandestino, o el estatismo y las reformas sociales que el había impuesto en los Estados Unidos, y el "comunismo de guerra" de la Unión Soviética. Su idea era combatida por Churchill, la mayoría de los capitalistas y de los grupos políticos y militares de los Estados Unidos; teniendo de su lado el apoyo de los votantes, pero sobre todo por los intelectuales que luego caerían en el período de la caza de brujas del senador McCarthy y del Comité de Actividades Americanas. Luego se murió y eso acabó con su plan, porque Truman prefirió inclinarse a favor de los capitalistas y de los grupos políticos y militares norteamericanos.

La Unión Soviética necesitaba garantías de que Europa central y los Balcanes no seguirían siendo un foco de conflictos, y que sus fronteras estarían seguras¹³¹. Y Gran

¹²⁸ Hubo un momento en la conferencia en que Roosevelt se dirigió a Churchill, y le dijo: "Winston, hay algo que no comprenderá usted nunca: usted tiene en las venas la sangre de diez generaciones de conquistadores... Y nosotros estamos aquí para construir un mundo nuevo, que no conocerá la injusticia ni la violencia: un mundo de justicia y de igualdad...". Haro Tecglen, Eduardo. De Yalta a Malta. 14 de Abril de 1931, http://www.eduardoharotecglen.net/blog/archives/1931/04/de_yalta_a_malt_1.html

¹²⁹ Churchill fue uno de los creadores de la nueva "santa alianza" que debía combatir la revolución de 1917, había favorecido el "cordón sanitario" que comenzó a aislar a Rusia del resto de Europa, de los cuerpos expedicionarios que apoyaban a los restos de los Ejércitos Blancos; y conservaba su misma mentalidad.

¹³⁰ Pereira Castañares, Juan Carlos. "El nuevo orden de Yalta..." *op cit*, pág. 162

¹³¹ En la reunión de Moscú, Churchill consiguió que Stalin accediera a reunirse con él y con el gobierno polaco en el exilio. Cuando llegaron los representantes del Gobierno polaco en el exilio, Churchill les dejó claro que las fronteras polaco-soviéticas se fijarían en la Línea Curzon, la teórica frontera de 1919 entre la Unión Soviética y Polonia, que éste último país había movido a su favor en 1920. La idea era que devolviendo la línea a su posición original los polacos recibirían territorios alemanes, lo cual era mentira, pero era la única forma de que Churchill consiguió un obligado entendimiento con el Gobierno polacocomunista de Lublín, pues entre ambos deberían lograr una Polonia unificada y democrática. Stalin impuso que el acuerdo dijera que la Línea Curzon, serviría "como base para una frontera entre la URSS y Polonia": en efecto, fue rectificadora, a favor de su país.

Bretaña y Estados Unidos querían garantizar que habría elecciones libres. Se acordó en vista de que "una nueva situación se ha producido en Polonia por la liberación total por el Ejército Rojo", crear un Gobierno provisional sobre una base más amplia, reorganizando el Gobierno provisional que funcionaba en Polonia, controlado por Stalin y se ignoraba el Gobierno polaco exiliado en Londres. A cambio, Churchill y Roosevelt arrancaron a Stalin la promesa de elecciones libres, y sólo entonces sería reconocido por los tres grandes. La línea Curzon, con compensaciones en el Norte y Oeste, que no se fijaban, sería la frontera polaca en el Este. Además, Gran Bretaña y Estados Unidos cumplirían el respeto a los principios de la coexistencia pacífica, a la inviolabilidad de fronteras y a la no injerencia en los asuntos internos.

Esto significaría a la postre que en Yalta triunfó la concepción de Roosevelt de mantener unidas a las tres potencias, pero la práctica en los territorios de influencia de los aliados tanto soviéticos como occidentales, con ejemplos como precisamente el polaco, fue alimentando la desconfianza mutua. En Postdam la gran alianza se salvó sólo sobre la base de un retroceso occidental en la cuestión polaca¹³².

Por otro lado, Roosevelt, reconociendo a la Unión Soviética el derecho a concertar acuerdos bilaterales con Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Austria y Yugoslavia para alejar definitivamente el peligro de una repetición de la agresión alemana, siempre que les reconociese su independencia política y económica, firmó un pacto bilateral con Stalin, donde ponía como condición a esa aspiración soviética que esos acuerdos debían basarse en los siguientes principios:

- Reconocimiento de la independencia política y nacional de todos los países y renuncia a cualquier injerencia en sus asuntos externos.
- Establecimiento en todos los países de un régimen democrático con la posibilidad, ofrecida a todos los partidos políticos, de participar activamente en el Gobierno. Libertad total de elecciones para los órganos representativos.
- Reconocimiento, por parte de la Unión Soviética de la libertad de comercio exterior de estos países y renuncia a todos los acuerdos que puedan tener como fin dar a ese país una situación monopolizadora económica, financiera y comercial.

Además, bajo el mismo argumento, Estados Unidos reconoció a los soviéticos el derecho a anexarse una parte de la Prusia oriental (específicamente la zona de Koenisberg), además de territorios de los países mencionados en este pacto; y libre acceso al Mediterráneo, así como garantizar de modo efectivo la seguridad en la región del Mar Negro y los Estrechos

Por último, también se acordó también que los Estados Unidos ayudarían económicamente a la Unión Soviética.

¹³²

Aunque no se negoció en la reunión de Moscú, Stalin y Churchill también hablaron, de la frontera occidental de Polonia, conviniendo establecerla sobre la línea del Oder, pero en Yalta se vería que Churchill hablaba del río Oder y Stalin del Oder-Neisse, peor para Alemania y mejor para la Unión Soviética, cuyos designios sobre Polonia eran claros.

Sabemos que este pacto no se cumplió ni remotamente como se esperaba.

Sin embargo, el efecto más duradero de los acuerdos de Yalta fue un acuerdo entre ellos que luego sería la gran fuente de desigualdad y problemas dentro de Naciones Unidas: que los miembros permanentes del futuro Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética, Francia y China) tuvieran siempre derecho de veto en todo tipo de resoluciones, exceptuando las de procedimiento.

En realidad, todos actuaron de la misma manera prepotente que Churchill sólo atribuía a Stalin, ya que a nadie le importaba realmente la situación de los polacos, ni las de los europeos, ni la de nadie más que la de ellos y sus intereses. Ejemplo de esto es que pese a la relevancia que tenían los puntos discutidos en Yalta, no se informaron de ellos a los países que participaron en San Francisco. La única información con la que contaban era un comunicado de prensa, ya que no se divulgaron los resultados. Recién 10 años después, el 17 de marzo de 1955, se conoció parte de lo discutido en esa reunión, al aparecer una serie de artículos en el periódico The New York Times, agrupados en un especial conocido como “Los papeles de Yalta”, en que se leían las transcripciones de las notas de Charles Bohlen, consejero presidencial y una de las mejores cabezas del Departamento de Estado durante más de un cuarto de siglo.

Más de 50 años después, esta misma actitud de mantiene en las reuniones del G7 + Rusia. El comportamiento político no ha cambiado un ápice.

7.3. Acta de Chapultepec

Las declaraciones de Roosevelt relativas a crear una nueva organización mundial que reemplazase a la Sociedad de las Naciones, tema que se discutiría en la reunión a celebrarse en San Francisco, donde nacería la ONU, no fueron bien recibidas en América como ya hemos dicho anteriormente. Era notorio que Estados Unidos deseaba formar un gran bloque en la próxima asamblea internacional destinada a contrarrestar a los soviéticos y a los británicos, ignorando al continente, que hacía años intentaba presionar a los norteamericanos para que aceptase ingresar en un organismo supranacional. Pero eso no era lo más grave, lo que se temía en los Estados americanos era que los estadounidenses quisieran seguir manteniendo las bases que había instalado en Panamá, Brasil y Ecuador cuando la Segunda Guerra Mundial terminase, como ya había ocurrido en Cuba con Guantánamo, alegando sus problemas con los soviéticos, principalmente. Para evitarlo, trataron de tomar medidas continentales.

Extrañamente, el gobierno norteamericano de Roosevelt y el de su vicepresidente y sucesor Harry Truman (1949-1953), fueron conscientes del deterioro de las relaciones con los países americanos, especialmente con aquellos de la línea de defensa del Caribe y Argentina. Argentina, que había mantenido relaciones con el Eje, y cuya negativa a romperlas había creado tensiones intercontinentales, solicitó en 1944 a la Unión Panamericana que convocara a una nueva reunión de ministros de Relaciones Exteriores para estudiar el problema argentino. Truman, temiendo que los Estados

americanos resolvieran sus asuntos sin la participación de Estados Unidos, convocó una reunión de consulta en México previa a San Francisco, en Chapultepec, que se llamó la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945. Argentina quedaría fuera de ésta.

Sin embargo, la no presencia de Argentina no cambiaba las cosas. El tema de la reunión fue comprometer a Estados Unidos en un organismo regional que marcara las pautas de las futuras relaciones entre este país y los demás Estados americanos. Allí se establecieron las bases de una alianza defensiva contra toda agresión, incluyendo la de un país americano contra otro Estado continental, para lo cual era necesario reformar la Unión Panamericana (de la cual no hemos hecho mención porque en realidad nunca tuvo relevancia), reorganizando y consolidando el sistema interamericano. El principal logro de la conferencia fue la firma del documento *Acuerdo sobre la Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano*, resolución XII, además de la resolución VII, conocido como *Acta de Chapultepec*, en la que se reafirmó el principio de no intervención, la asistencia recíproca y la solidaridad americana, que, posteriormente, daría nacimiento al Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca (TIAR, Río de Janeiro, 1947).

Tres puntos son importantes en el Acta de Chapultepec:

- el punto tercero de la declaración:
*“Todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será, de acuerdo con la parte tercera de esta Acta, considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que lo firman”*¹³³.
- la parte tercera del Acta
*“La Declaración y las recomendaciones anteriores establecen un acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles de acción regional en este hemisferio”*¹³⁴.
- las recomendaciones

*“Con el fin de hacer frente a las amenazas o actos de agresión (...) contra cualquiera de las repúblicas americanas, los gobiernos de estas repúblicas deberán considerar, de acuerdo a los procedimientos constitucionales, la celebración de un Tratado que estipule las medidas encaminadas a conjurar tales amenazas o actos por medio del empleo (de una serie de medidas que van desde) el retiro de los jefes de las misiones diplomáticas(hasta) el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión”*¹³⁵.

¹³³ Vid. De Arce y Temes, Álvaro “La paz y la seguridad en Iberoamérica: la intervención norteamericana y de las Naciones Unidas en las zonas de conflicto” en ***Estrategia y futuro. La seguridad en la comunidad iberoamericana***, Centro Superior de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, número 86, Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, abril, 1996, página 212. También se puede consultar FRUS, *The American Republics, Joint statement by President Roosevelt and British Prime Minister Winston Churchill*, 14 Agosto 1941, v. I

¹³⁴ *Ibidem*, página 212.

¹³⁵ *Ibidem*, página 212.

Además de la seguridad y el respeto a la soberanía, otro tema fue el de los derechos humanos. En Chapultepec, los delegados mencionaron que se echaba de menos en la propuesta de Dumbarton Oaks alguna alusión a los “derechos humanos” salvo en la sección A párrafo 1 del Capítulo IX, en donde dice (y lo citaremos en inglés para que no haya equívocos):

*With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations, the Organization should facilitate solutions of international economic, social and other humanitarian problems and promote respect for human rights and fundamental freedoms*¹³⁶.

De eso se concluyó que los derechos humanos no estaban en los propósitos, ni en los principios de Dumbarton Oaks, lo que había era una referencia a los problemas humanitarios, que no es lo mismo. La delegación mexicana argumentó que las propuestas de Dumbarton Oaks tenían una gran laguna en los derechos humanos, los cuales constituían a su juicio uno de los objetivos esenciales de la Segunda Guerra.

Así que en el Acta se acordó el principio de igualdad de los derechos de todos los hombres “sea cual sea su raza o su religión”, y con Chapultepec bajo el brazo se presentaron en San Francisco, donde se tendrían que enfrentar a Truman, que no se tomó en serio ni el Acta ni la reunión de Chapultepec, por lo que fue una sorpresa cuando se encontró con que los latinoamericanos se habían unido en un bloque con el objeto de lograr sus objetivos comunes.

7.4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional (Conferencia de San Francisco)

Hemos llegado a la Conferencia de San Francisco o más bien a las conferencias de San Francisco, porque hubo dos.

El 25 de abril de 1945, delegados procedentes de 50 naciones se reunieron en San Francisco (Estados Unidos) para redactar la Carta de las Naciones Unidas teniendo como base las propuestas de Dumbarton Oaks. Además de los gobiernos, fueron invitadas organizaciones no gubernamentales, en lo que sería la única verdadera oportunidad de que los países marginados de las demás negociaciones pudieran expresar sus opiniones sobre los acuerdos a los que habían llegado la Unión Soviética, Estados Unidos y Gran Bretaña. ¿Por qué no mencionamos a China y a Francia? Porque en la invitación cursada el 5 de marzo de 1945 se indica que Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña acordaron la celebración de una Conferencia “*para preparar la Carta de esa organización, de acuerdo con las normas propuestas en las conversaciones de*

¹³⁶ **Proposals for the establishment of a general international organization** [Including text of provision relative to voting procedure in the Security Council (Chap. VI, sec. C) as agreed upon at the Crimea Conference and announced by the Secretary of State on Mar. 5, 1945.] www.ibiblio.org/pha/policy/1944/441007a.html

Dumbarton Oaks", y que se había invitado a China y Francia a apoyar las invitaciones. China aceptó el patrocinio, mientras que Francia sólo participó en la conferencia.

La segunda conferencia tuvo lugar entre el 4 y 8 de septiembre de 1951 convocada por el gobierno estadounidense para determinar los términos de la paz con Japón y la gran mayoría de los que fueron adversarios en la guerra dentro del marco de Naciones Unidas. Se invitó a 55 países, entre los cuales no se encontraban ni Taiwán (cuyo gobierno se autodenominaba República de China) ni la República Popular China. La India, Birmania (actual Myanmar) y Yugoslavia rehusaron acudir a la cita. 49 de los países asistentes, incluido el propio Japón, firmaron el tratado de paz, en tanto que la Unión Soviética, Checoslovaquia y Polonia se negaron a hacerlo. Según los términos del acuerdo, Japón renunció a todos sus derechos sobre China, Corea y Taiwan, así como sobre las islas Kuriles y sobre Sajalín, entre otras; aceptó las reparaciones de guerra con que fue castigada y firmó con Estados Unidos un tratado que establecía la permanencia de las bases militares estadounidenses en su territorio.

Nos interesa la de 1945. Imaginemos que los delegados están en San Francisco discutiendo una Carta que tendrá finalmente 111 artículos, sabiendo de antemano que la propuesta era una alianza militar y que esa alianza tenía que mantenerse intacta en la Carta. Imaginemos que los representantes de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética están presionando y no muy diplomáticamente para que se apruebe cuanto antes la Carta... y se encontraron con un grupo de países que estaban dispuestos a pelear. La mayor parte de los Estados americanos formaron un bloque con demandas que hicieron que Truman y los delegados norteamericanos pelearan más de lo que esperaban. Estados Unidos de ningún modo apoyó la posición latinoamericana en ningún tema y el bloque latinoamericano no consiguió determinar la orientación de las resoluciones. Pero Truman tuvo que aceptar dos aspectos cruciales: la posición de los sistemas regionales dentro de la ONU y la limitación del derecho de veto de las grandes potencias. Esto significaba que lejos de existir dos alternativas, como Truman pensaba (el estilo de vida de los "pueblos libres" y el de los "regímenes autoritarios" o gobiernos bajo el terror y la opresión) había pueblos que consideraban una tercera vía. Esto hizo que la discusión para la aprobación de la Carta fuera menos cordial e idealista de la imagen que se nos ha formado de la Conferencia y más bien fuera una reunión llena de incoherencias y con un bloque de delegados muy poco altruistas.

Tomemos por ejemplo lo que es uno de sus principios enunciados en su Preámbulo: la autodeterminación. Ya vimos que Churchill estaba completamente en desacuerdo de desprenderse de su Imperio colonial, en contra de la opinión de Estados Unidos y la Unión Soviética, y aún cuando al final se decidió poner fin al sistema tradicional de colonialismo, al mismo tiempo se mantuvieron los mandatos de la Sociedad de las Naciones, pasando a ser administraciones fiduciarias, lo que permitió, en la realidad, que se mantuviese el sistema colonial.

Pongamos otro: la mención de los derechos humanos en la Carta. Actualmente se ha sobredimensionado la presencia de las palabras "derechos humanos" en ese documento... pero debemos recordar que estamos hablando de 1945, o sea, aún faltan 3 años para tener una Declaración sobre Derechos Humanos, por lo que cuando vemos

esas palabras o “libertades fundamentales” tendríamos al menos tres textos que nos podrían dar una idea de qué entendían los delegados sobre esas palabras:

- Primero: la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789, que luego sería la base de la Declaración de los Derechos humanos. Pero ella sólo es válida para los países occidentales, porque para países como Egipto esa Declaración en concreto no significaba absolutamente nada;
- Segundo: la Declaración de Roosevelt, también llamada de las "Cuatro Libertades", donde se señalaba que el mundo debe estar fundamentado en las libertades esenciales: libertad de palabra y de expresión, libertad de culto, libertad de carencias y libertad de temor, tomando también ideas de Frangulis y Mandelstam, y se proclama que "la libertad radica en la vigencia de los derechos humanos por doquier."¹³⁷ Pero si pensamos en ese documento, no podemos olvidar que primer ministro de Sudáfrica Jan Smuts, que además fue el redactor del preámbulo de Naciones Unidas, estaba involucrado en en la guerra de los boers¹³⁸ por lo que el concepto de “libertad” de Smuts no era el que tenía Ghandi.
- Tercero: El Acta de Chapultepec. Tanto en el Acta como en la Carta se habla en los mismos términos y usando las mismas expresiones: el preámbulo de la Carta dice que las Naciones Unidas basan su fe *"en los derechos fundamentales*

¹³⁷ La declaración estuvo inspirada en la labor de Herbert George Wells, quien se dedicó, en el tiempo que no escribía textos como **La máquina del tiempo**, a defender los derechos humanos desde un punto de vista filosófico, histórico y racionalista. Ya hacia 1897 que había declarado la necesidad de una carta internacional de derechos aunque con profundo realismo declaró que *“no estamos en este momento en un nivel intelectual y moral suficientemente alto para permitir la expresión de un código moral... sobre el cual puedan ponerse de acuerdo los educadores.”* El 23 de octubre de 1939, publico en The Times: *“si muchos de nosotros hemos de morir por la democracia, más vale que sepamos qué significa esa palabra”*. Esto nos muestra que a Wells no le preocupaba únicamente las violaciones de los derechos humanos de un lado, sino principalmente lo que pretendían los aliados, lo que dejó testimoniado en un proyecto de declaración de derechos, que envió a muchas personas, incluyendo el presidente Roosevelt, Ghandi, Neh-ru (que le enviaron su respuesta), y al primer ministro de Sudáfrica Jan Smuts. Roosevelt habló del contenido de ese texto en su discurso sobre el estado de la Unión, en enero de 1941, que pasó a ser titulado “Las cuatro libertades”.

¹³⁸ Jan Smuts participo junto con Cecil Rhodes en su expoliación de los recursos de los shonas y de los ndebeles. Llegaría a ser el general Smuts relacionado con la anexión de la región boer de Transvaal que daría inicio a la anexión de África Sudoccidental. Posteriormente había prestado servicio con Winston Churchill en la Primera Guerra Mundial y habían desarrollado una relación personal y profesional siendo invitado al Gabinete de Guerra Imperial en 1939 como el sudafricano más importante a favor de la guerra. El 28 de mayo de 1941, Smuts fue designado a un Mariscal de Campo del Ejército británico, siendo el primer sudafricano en alcanzar aquel rango. La importancia de Smuts al esfuerzo de guerra Imperial estuvo enfatizada por un plan completamente audaz, propuesto tan temprano como 1940, de designar a Smuts como Primer Ministro del Gran Bretaña de morir Churchill o quedar incapacitado durante la guerra. Esta idea fue propuesta por Sir John Colville, secretario privado de Churchill, a la Reina María y luego a Jorge VI, dos de aquellos que recibieron cálidamente la idea. Como Churchill vivió durante otros veinticinco años, el plan nunca fue puesto en práctica y su constitucionalidad nunca fue probada. Esta proximidad a la clase dirigente británica, al Rey y a Churchill hizo a Smuts muy impopular entre los Afrikaner, conduciéndolo finalmente a su caída. En mayo de 1945, representó a Sudáfrica en San Francisco en la redacción de la Carta de las Naciones Unidas. Como en 1919 Smuts impulsó a los delegados a crear un cuerpo internacional poderoso para conservar la paz; estaba determinado a que, a diferencia de la Sociedad de Naciones, las Naciones Unidas tuvieran poder. Smuts firmó los Tratados de Paz de París, acordando la paz en Europa, convirtiéndose así en el único signatario tanto del Tratado que terminara con la Primera Guerra Mundial, como de aquel con el que finalizó la Segunda.

de la humanidad, en la dignidad y en el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres" y se compromete a fomentar "el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Pero eso no fue porque la idea de derechos humanos de Chapultepec convenciera a los delegados, sino porque fue concesión para que los países americanos dejaran de molestar por el asunto del Consejo de Seguridad.

Pero todo lo anterior no nos puede hacer olvidar que si realmente los promotores de la Conferencia hubieran querido hablar de derechos humanos, lo hubieran incluido en la tabla de discusiones de San Francisco y no lo hicieron. Si se menciona los derechos humanos fue porque lo propuso el ex presidente de Panamá Ricardo Alfaro, apoyado por una serie de agencias de voluntarios que presionaron a los delegados de los gobiernos para que incluyeran los derechos humanos en la Carta. Las ONG presentes en San Francisco, que representaban a iglesias, sindicatos, grupos étnicos y movimientos pacifistas, que estaban entre las delegaciones de algunos de los países más pequeños, hacían muchos esfuerzos para convencer de que era necesario incluir en la Carta alusiones directas sobre derechos humanos, encontrando aliados en naciones latinoamericanas, especialmente Uruguay, Panamá y México, esta última destacada en su defensa tanto por los derechos humanos como en el principio de no intervención.

"En su calidad de representante de Panamá en la reunión inaugural de las Naciones Unidas de 1945, Alfaro llevó consigo el borrador de una carta internacional de derechos humanos y propuso oficialmente su incorporación en la Carta de las Naciones Unidas. Agrupaciones cívicas del mundo entero, juristas e intelectuales, como el autor británico H.G. Wells, habían estado abogando por una proclamación de derechos humanos durante varios años, y Alfaro había trabajado con el Instituto de Derecho Americano (grupo de jueces, abogados y catedráticos de derecho que redacta leyes "modelo", a partir de las cuales las legislaturas pueden redactar leyes más sencillas y de más fácil comprensión) para producir el borrador que presentó. Los diplomáticos reunidos aquel mes de mayo en San Francisco no estaban preparados para adoptar algo tan concreto como la propuesta de Alfaro, pero decidieron establecer una Comisión de Derechos Humanos, y acordaron extraoficialmente que una de las primeras tareas de la Comisión sería la elaboración de una carta internacional de derechos humanos." ¹³⁹

Pero ni Alfaro ni las ONGs lograron realmente lo que querían. Lo que sí se aceptó fue hacer una alusión expresa a los derechos humanos similar a la hecha en el Acta de Chapultepec. ¿Por qué? Porque el tema de los derechos humanos era para Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia una distracción de lo que a ellas le importaba (la seguridad colectiva), y el discutir la inclusión de los derechos humanos hizo que se perdiera totalmente el objeto que Alfaro y las agrupaciones cívicas pretendían. Por eso, la Carta no aporta nada novedoso en materia de derechos humanos, simplemente alude a que los Estados miembros se comprometen a que en la medida de sus posibilidades aplicaran normas de derechos humanos, pero no hace mención de cuáles, ni en qué plazos, ni nada.

¹³⁹ Waltz, Susan. "¿Quién redactó la Declaración Universal de Derechos Humanos?", Viernes, 05 de Diciembre de 2008. <http://www.america.gov/st/hr-spanish/2008/November/20081205135420pii0.972851.html>

Además, Naciones Unidas sólo tiene de “naciones” el nombre, ya que lo relevante son los Estados, y para los Estados lo importante es su integridad, su soberanía, y eso hacía que los derechos humanos no se vieran como un tema importante. Como señala Paul Gordon Lauren en su artículo **La Declaración Universal de Derechos Humanos: Gestación y mantenimiento de una revolución**

En el Preámbulo y el Artículo 1, entre otras disposiciones textuales, se habían establecido elocuentemente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin discriminación, entre los principios básicos, en pro de la paz, la seguridad y la justicia. Pero exactamente al mismo tiempo, en el Artículo 2 (7) se habían reforzado los derechos de soberanía nacional al declarar que ninguna disposición de la Carta autorizaría a la nueva organización a intervenir en los asuntos “esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” de cualquier estado miembro. De este modo, si las disposiciones de derechos humanos de todos los pueblos se respetaban, se menoscabaría la soberanía nacional. Por otra parte, si se protegía la soberanía nacional y la jurisdicción interna, los derechos humanos podrían estar en peligro¹⁴⁰.

En otras palabras, la soberanía se impone por sobre los derechos humanos, y sobre ese punto no ha habido una modificación real de esa idea porque no olvidemos que salvo detalles, este documento sigue intacto desde 1945.

Lo que consideramos la mayor incoherencia fue la conformación del Consejo de Seguridad. Para conseguir el apoyo de los países participantes, se creó una Asamblea General, donde todos los países tuvieran derecho a hablar, pero al mismo tiempo se creó el Consejo de Seguridad, que retomaría tanto la estructura y las funciones del Consejo de la Sociedad de las Naciones, el derecho a veto, y mantendría su composición (aunque Stalin no estaba de acuerdo con la presencia de Francia). Todos los aspectos de la Asamblea General estaban abiertos... los del Consejo no, ninguno era negociable.

De eso se enteraron los delegados en la misma Conferencia, captando inmediatamente que los miembros permanentes tendrían el privilegio del poder de voto, veto y actuación y que era precisamente ese privilegio el que no se quería discutir. Tan evidente era la situación y las intenciones de mantener la misma estructura de la sociedad internacional, discriminatoria para los países pequeños y medianos (introduciendo una innovación en el ámbito internacional que no se entendía, ya que, como señalaron muchos países, ¿por qué, si se argumentaba que era bueno, solamente se extendía a los cinco permanentes?), que creció la preocupación de los países no beligerantes, especialmente de América Latina, en lo que pasaría después de la guerra, y qué actitud tomarían las potencias aliadas, sobre todo Estados Unidos.

Pues bien, los países latinoamericanos manifestaron inmediatamente su rechazo al veto; lucharon por mantener la independencia del sistema regional americano en contra de la opinión norteamericana de dar un poder supremo al Consejo de Seguridad, y estuvieron completamente en desacuerdo sobre las posibilidades de intervención,

¹⁴⁰ Gordon Lauren, Paul. “La Declaración Universal de Derechos Humanos: Gestación y mantenimiento de una revolución”. <http://www.america.gov/st/hr-spanish/2008/November/20081205134726pii5.677432e-02.html>

particularmente en el punto en que se proponía autorizar a los grupos regionales a interferir para solucionar los conflictos locales en modo pacífico antes de acudir al Consejo de Seguridad. Con respecto a este punto, los Estados latinoamericanos entendían que este párrafo, aunque solapadamente, alentaba al Consejo de Seguridad a intervenir en las cuestiones de disputas locales. No se equivocaron. La pelea, sobre todo con el asunto del veto, llegó al extremo de que Estados Unidos y la Unión Soviética dejaron claro que ese sería el costo de su participación, argumentando que el derecho que ellos reclamaban no era algo nuevo.

A consecuencia de tales declaraciones, varios países participantes se mostraron indignados ya que esto significaría que el Consejo de Seguridad carecería de representatividad, de democracia y estaría dirigido por la arbitrariedad. Al final, Estados Unidos y la Unión Soviética se salieron con la suya, porque jugó en su favor que gran parte del fracaso de la Sociedad de las Naciones se debió a que Estados Unidos, que la promovió, no participó y que los países latinoamericanos consideraron que entre un Estados Unidos dentro de la ONU con derecho a veto aunque obligado a acatar las normas estipuladas en la Carta, y un Estados Unidos fuera del marco legal internacional que se buscaba consolidar con el texto de San Francisco, era preferible lo primero. Pero esto no significó que el asunto cayera en el olvido. De este problema surgió el 3 de noviembre de 1950 la resolución 377 (V) conocida como “Unión Pro Paz”, clave para la injerencia humanitaria, y ese mismo año se aprobó la resolución 492 (V)¹⁴¹. Las pocas restricciones que tiene la Carta a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad fueron conseguidas duramente.

Y si había alguna duda sobre la nula importancia de los derechos humanos para las potencias, el órgano encargado de preservar la paz y tomar medidas para impedir conflictos tendría como miembros permanentes a una dictadura sanguinaria (Unión Soviética), dos democracias violadoras de los derechos humanos (Estados Unidos y Gran Bretaña), un país destrozado (Francia) y un país que se hundiría en una revolución social para frenar la descontrolada corrupción en la que estaba hundido desde el fin del Imperio (China).

Aunque la creación de Naciones Unidas era necesaria porque la Sociedad de las Naciones estaba *de facto* acabada por la existencia de Estados belicosos que atentaban contra la paz y la violación de los derechos humanos, las Naciones Unidas confiaron en esos mismos Estados sus proyectos y la ejecución de su aplicación. La representatividad del Consejo se basó en la de aquellos países que tenían gran capacidad financiera y militar para contribuir en el mantenimiento internacional de paz y seguridad. El Consejo de Seguridad mantiene un esquema tradicional de relaciones interestatales en donde existen un grupo de países (responsables de la mayor parte de los conflictos internacionales desde hace más de 700 años) con poder de decisión, dejando a un lado a un cada vez mas creciente número de Estados marginados a los que se les trata con el mismo criterio colonialista imperante desde hace más de 500 años, simplemente porque

¹⁴¹ El Consejo de Seguridad no había podido llegar a un acuerdo sobre la recomendación del nombramiento de su Secretario General. Por lo tanto, la Asamblea General decidió prolongar el mandato del señor Trigve Lie por un periodo de tres años. Dicha resolución fue aprobada por 46 votos contra cinco, con ocho abstenciones.

esos Estados, más numerosos, carecen de recursos financieros e institucionalidad como para lidiar con sus problemas, además de un miedo entendible de que los países desarrollados con un control militar y económico traten de controlarlos. Ejemplo de lo que indicamos son los artículos 106 y 107, y el Art. 38 apartado 1 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en donde se utilizan expresiones como Estados Civilizados o Estados Enemigos, que siguen vigentes porque esos artículos no han sido derogados.

Y en este esquema la omnipresencia de Estados Unidos es innegable, de hecho no se entiende Naciones Unidas sin la influencia de ese país. Esto hace que Naciones Unidas sea, en el fondo, una herramienta tributaria de la estrategia nacional de Estados Unidos y de los principales Estados europeos (Francia y Gran Bretaña específicamente), para legitimar sus decisiones ante una comunidad de Estados de segunda o tercera clase, sometidos principalmente por su dependencia del sistema mercantilista mundial, promovido también a través de la Organización.

El 25 de junio la Carta fue aprobada de forma unánime en la Casa de la Ópera de San Francisco y firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países en el auditorio del teatro del edificio en memoria de los veteranos de la guerra (Veteran's Memorial Hall). Polonia, que no estuvo representada, la firmó mas tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores.

El 24 de octubre de 1945 la Organización comienza oficialmente a existir, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la ex-Unión Soviética, el Gran Bretaña, los Estados Unidos y la mayoría de los demás países signatarios; el 24 de octubre se celebra anualmente como Día de las Naciones Unidas.

Entre el 26 de junio y el 24 de octubre se celebrará la Conferencia de Potsdam, que tuvo un pequeño retraso ya que el presidente Truman esperaba noticias importantes desde Nuevo México, que pondría en el escenario un arma desconocida que al usarse cometería una violación masiva de derechos humanos en segundos, inaugurándose así no sólo una Guerra Fría, sino una Era de Terror.

7.5. Conferencia de Potsdam, 17 de julio y el 2 de agosto de 1945 y las bombas atómicas.

Se llevó a cabo en el Palacio Cecilienhof (Potsdam), una ciudad cerca de Berlín¹⁴², entre el 17 de julio y el 2 de agosto de 1945. Asistieron Stalin, el nuevo primer ministro Clement Attlee y Truman, quienes llevaron un numeroso grupo de asesores, entre los que se destacaban los ministros de asuntos exteriores Jimmy Byrnes, y los siempre presentes Eden y Molotov que ya habían participado en conferencias como Yalta.

¹⁴² Potsdam es un suburbio de Berlín, un lugar residencial donde estaba el palacio de Sanssouci del rey Federico II, y que tiene un casco antiguo donde están el barrio ruso y el holandés. La conferencia se desarrolló en el Cecilienhof, el último palacio construido por la familia Hohenzollern.

Esta reunión se desarrolló en un clima muy diferente al de las anteriores porque las tensiones entre los antiguos aliados aparecieron muy pronto. En Yalta se delineó lo que iba a ser la política de post - guerra pero fue en Potsdam donde tomó forma precisa el reparto del mundo, las esferas de influencia y la futura Guerra Fría. En primer lugar, el 9 de mayo, con la entrada en vigor de la capitulación general, la guerra terminó en Europa. Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria, la mayor parte de Checoslovaquia, Viena y una parte de Austria y una parte de Alemania estaban ocupadas por el Ejército Rojo. En Yugoslavia los partisanos de Tito controlaban la situación. Grecia estaba fuera de la órbita soviética porque Churchill había decidido enviar tropas británicas cuando aún estaba bajo ocupación alemana. Además, como ya indicamos, existía un acuerdo entre Churchill y Stalin, en octubre de 1944, sobre el reparto de influencias en Grecia y Yugoslavia, pero en Grecia sólo se cumplió por la presencia de las tropas británicas ya que en Yugoslavia, donde no hubo presencia de estas fuerzas, se incumplió ese acuerdo.

Los protagonistas también eran diferentes: Churchill había perdido las elecciones ante el laborista Attlee en medio de la Conferencia. Churchill entonces le dejó su lugar en la conferencia y pasó a encabezar la oposición. Y, como ya mencionamos, Roosevelt estaba muerto y el presidente era Truman, un reconocido anticomunista que estaba ansioso por demostrar el poderío militar norteamericano. Stalin era el único que seguía en el poder.

Es necesario hacer un alto para explicar un poco lo que pasó con Churchill. Como no hemos dejado de mencionar, el premier británico buscaba mantener el poderío y el imperio que era su país y cada día esto se le escapaba más rápido de las manos. No era un problema producto de la guerra, la guerra aceleró el proceso. En Yalta, Churchill se dio cuenta que estaba vencido, no podía con Stalin y Roosevelt no le apoyaba. Para rematar, el fin de la guerra había dejado la económica británica por el suelo: el bloque de la libra esterlina estaba acabada, las industrias estaban destruidas y el Estado no tenía reservas para un plan que las revitalizarlas ya que todo se había ido al esfuerzo de guerra. Para agravar la situación, la India estaba a punto de encaminar a las demás colonias hacia la independencia, la posición inglesa en Siria y Líbano estaba amenazada por Francia, y no conseguiría defender Irán, un país clave por su petróleo¹⁴³. Así que intentó un acercamiento con Stalin: el 18 de Julio se reunieron Churchill y Stalin, como se aproximaban las elecciones en Inglaterra Stalin le dice a Churchill que según informaciones que tiene el será el ganador dándole a entender que tiene en gran estima su presencia en Potsdam, Churchill que es sensible a los halagos ofrece el mar Mediterráneo a los rusos, *“le dije que era mi política dar la bienvenida a la Unión Soviética como potencia marítima, deseaba ver a los buques rusos navegando por todos los océanos del mundo. Rusia era como un gigante que tenía atenazadas las ventanillas de sus narices por las estrechas salidas de los Mares Negro y Báltico”*.

¹⁴³ Al terminar la guerra Estados Unidos tenía el 57 % del petróleo mundial, Gran Bretaña el 27 % y Rusia el 11 %, ocupando las refinerías de Rumania, Hungría y Austria. En oriente estaba 1/3 de las reservas mundiales de petróleo, por esta razón Inglaterra y Rusia no mostraban ningún apuro en irse de Irán, no así Truman, que exigía una rápida evacuación, terminó ganando Truman que consiguió independizarlo para beneficio de su país.

Sin embargo, era tan obvio que Gran Bretaña estaba pérdida que su población quiso hacer un último y desesperado esfuerzo y eligió a Attlee como premier, porque Churchill había demostrado que ni siquiera con las más inventivas falsas apariencias y jactancias se podía mantener unido el antiguo poder imperial y se recurrió a un político menos avezado. Lo que no cambió nada, no porque Attlee fuera un político opaco comparado con su antecesor, cuyo mayor mérito fue ser un ex-voluntario de una Brigada Internacional en la guerra de España, Lord del Sello Privado, y que en ausencia de Churchill presidía el gobierno, sino porque, como hemos visto, todo estaba decidido, incluyendo el hecho que Gran Bretaña pasaba a ser comparsa de Estados Unidos. Tampoco podemos olvidar que la salida de Churchill estuvo enmarcada en acusaciones de corrupción e inmoralidad, a la que se sumó el conservador Times. Un editorial del Times, escrito, según se dijo, por el mismo propietario del periódico, Sir Isaac Hammsworth, llegó a calificar a los prohombres "tories" con las muy expresivas palabras *thieves* y *scoundrels* (ladrones y granujas). El efecto fue tremendo, y los conservadores fueron barridos en los colegios electorales.

El tema de la Conferencia fue la suerte de Alemania, que se había rendido incondicionalmente nueve semanas antes, el 8 de mayo, y el establecimiento de un orden de posguerra, asuntos relacionados con tratados de paz y el estudio de los efectos de la guerra. Veamos primero los acuerdos y luego vamos a las negociaciones. Los acuerdos de la conferencia fueron los siguientes:

- Devolución de todos los territorios europeos anexionados por la Alemania nazi desde 1937 y separación de Austria.
- Objetivos durante la ocupación aliada de Alemania: desmilitarización, desnazificación, democratización y descuartelización.
- El acuerdo de Potsdam, que establecía la división de Alemania y Austria en cuatro zonas de ocupación (ya acordada en la conferencia de Yalta), y una división similar de Berlín y Viena.
- Persecución de los criminales de guerra nazis.
- El establecimiento temporal de la línea Oder-Neisse, que sería la frontera del territorio administrado por el gobierno de Polonia.
- El reasentamiento de “forma humana y ordenada” de los alemanes de minoría de “Polonia, Hungría y Checoslovaquia”.
- Acuerdo para la reconstrucción. Los aliados estimaron sus pérdidas en 200 mil millones de dólares. Alemania fue obligada a pagar únicamente 20 mil millones en productos industriales y mano de obra. Sin embargo, la Guerra Fría evitó que se pagara esta deuda.

El resto de los asuntos debían tratarse en una conferencia de paz final que debía realizarse tan pronto como fuera posible.

Ahora vayamos por parte: recordemos que en Yalta uno de los temas claves había sido la situación de Polonia. En teoría, los límites entre la Unión Soviética y ese país iba a ser la línea Curzon, como había quedado acordado en Yalta... pero la Unión Soviética no estaba dispuesta a devolver la parte este de Polonia. Por otro lado, el gobierno polaco quería trasladar la frontera polaca más al oeste sacándole varias

provincias a Alemania. Truman y Churchill querían mantener la frontera como habían acordado, pero Stalin les informó que los polacos iban atrás de su ejército apropiándose del territorio de Silesia y Prusia Oriental, y que los nativos alemanes habían huido (lo que era mentira). Finalmente, los aliados anglosajones, tras agotadoras reuniones tuvieron que acceder a la presión de Stalin, así que la nueva frontera sería marcada por los ríos Oder y Neisse hasta que se realizase una Conferencia de la Paz que fijaría la demarcación definitiva de las fronteras occidentales de Polonia. Hasta después de ésta Polonia no podía tomar posesión de esos territorios.

En cuanto a Alemania, se acordó, entre otras varias cuestiones, quitarle una cuarta parte del territorio que había tenido durante el III Reich; la desmilitarización y desnazificación del país, así como el juicio contra los criminales de guerra nazis. Se decidió no establecer ningún Gobierno central, sino autoridades técnicas bajo la autoridad del Consejo Aliado de Control. El país quedaba definitivamente dividido en cuatro zonas de ocupación: rusa, británica norteamericana y francesa, lo mismo que Berlín, aunque estaba dentro de la zona soviética. Se abordó también el tema de Austria, estableciéndose un sistema de ocupación similar al alemán. Para dirimir el asunto de las indemnizaciones, Roosevelt había sugerido en Yalta que Alemania pagase la suma de 20.000 millones de dólares, Stalin toma esa cifra y la plantea en Potsdam, porque quiere 10.000 millones para su país, además de maquinaria industrial, parte de la flota germánica, acciones de las empresas alemanas y oro de sus depósitos. Estados Unidos sabe que Alemania es incapaz de pagar esa cifra y no podía darle crédito porque los soviéticos se la apropiarían. Se creó una Comisión para que elaborase los tratados de paz con los antiguos aliados de Alemania.

La Unión Soviética salió de esta conferencia con ganancias territoriales, ya que se anexionó Rutenia, a expensas de Checoslovaquia, y Besarabia y Bucovina, a costa de Rumania.

Volvamos a citar fechas: la Conferencia de San Francisco había concluido el 26 de junio con la aprobación de una Carta que condenaba el uso de la fuerza; la cita de Potsdam estaba fijada para el 17 de julio. Pero ese julio de 1945 no fue particular por esa Conferencia, sino porque el día 16 de ese mes se probó por primera vez una bomba atómica en el desierto de Nuevo México.

Un mes después, el día 25 de julio, el general Carl Spaatz¹⁴⁴, comandante general de la Fuerza Aérea Estratégica recibe una orden secreta del general Thomas T. Handy, sustituto del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, de apenas 24 líneas, escrita en un incoloro lenguaje castrense para usar las que estaban listas. El cumplimiento de esa indicación, provocó que, en apenas dos días, el 6 y el 9 de agosto, se provocase la muerte a 105 mil personas, se hiriese terriblemente a más de 94 mil, y se propiciase la destrucción, casi total, de dos ciudades japonesas.

¹⁴⁴ Veinte años más tarde Spaatz apeló a la obediencia debida y sostuvo que se había limitado a cumplir órdenes. Lo cual no explicaba el humor macabro con el cual las bombas que arrojaron los aviones Enola Gay y Bock's Car habían sido bautizadas "Nene" (Little boy) y "Gordo" (Fat man).

Para conocer cómo se gestó esa orden hay que retroceder unos cuantos años y dirigirnos a Alemania. Este país producía un misil conocido como V-2, que hasta su predecesora fue el avance más relevante en la tecnología armamentística; pero ya había empezado a trabajar en un misil de otro tipo, superior al V – 2 en su capacidad destructiva. El 2 de agosto de 1939, un mes antes de que Hitler invadiera Polonia, el economista Alexander Sachs le alcanzó a Eisenhower una carta redactada por Leo Szilard donde se recomendaba iniciar el estudio de un arma nuclear antes de que los nazis pudieran tenerla. Szilard era el físico que, en 1934, había patentado un proceso de reacción en cadena, y en su misiva a Roosevelt le explica que por el principio de relatividad se podría concentra una enorme cantidad de energía atómica en una bomba que se podía usar para destruir un gran puerto, sugiriéndole al presidente que movilizase investigadores y a la industria de armamento para la fabricación de la bomba atómica para adelantarse a los alemanes. No había problemas en que Szilard hablase de la relatividad, entre los firmantes de la carta estaba un gran amigo de Szilard, Albert Einstein, quien en 1954 le confiaría a Linus Pauling que ése había sido el peor error de su vida¹⁴⁵. Roosevelt leyó la carta días después, cuando ya la guerra se había iniciado. Puso en marcha lo que en 1941 se llamaría “Proyecto Manhattan”, contando con la activa participación de Fermi, Von Neumann y J. Robert Oppenheimer, logrando el éxito donde los alemanes fracasaron: se construyeron dos bombas atómicas (bombas A) diferentes. Además, se logró producir una bomba tipo H (basada en la secuencia de fisión, fusión y otra fisión).

Para construir las, y para que veamos que en historia todo tiene relación con todo, se construyeron dos enormes plantas de enriquecimiento de uranio llamadas K – 25 e Y – 12, que estaban en Oak Ridge (Tennessee) y otra de plutonio que estaba en Hanford (Washington). La idea original había sido conseguir el uranio en el Congo Belga y en la antigua Checoslovaquia, cosa que no se podía hacer porque el Congo aún era una colonia belga y no se podía expropiar sus recursos sin autorización del gobierno belga... todavía, y porque no se tenía acceso en el caso del segundo¹⁴⁶.

¹⁴⁵ En diciembre de 1944 Einstein le había escrito una carta a Niels Bohr donde preveía la carrera nuclear y anunciaba “destrucciones aún peores”. Einstein murió convencido de que Roosevelt no hubiera llegado a usar la bomba si no se le hubiera sugerido. Por otro lado, Szilard cambió totalmente de opinión y se embarcó en una cruzada para impedir el uso de la bomba. Poco antes de morir, Roosevelt recibió un memorándum en el cual Szilard le pedía que no recurriera al arma nuclear para no dar inicio a una inevitable carrera armamentista. Truman tuvo que leerlo, pero es obvio que lo ignoró. El 11 de junio James Franck, Szilard y otros seis investigadores del Proyecto Manhattan presentaron un pedido de proscripción de las armas nucleares. El documento decía que la bomba era “el camino que lleva a la destrucción mutua total”, y que sería difícil explicarle al mundo por qué Estados Unidos había estado preparando en secreto un arma tan atroz como las V2 de los nazis. Oppenheimer y el físico Edward Teller se negaron a firmar la petición de Szilard, con el argumento de que la bomba “era tan horrible que ayudaría a abolir la guerra; por eso debía ser usada en combate”, como expreso Teller. El general Groves pidió que apartaran a Szilard del proyecto por ser “un extranjero enemigo”. El 17 de julio, después de probada Gadget, Szilard volvió a la carga con otro petitorio para el cual había obtenido la firma de 69 científicos. El documento advertía que en el futuro ninguna ciudad estaría a salvo de la aniquilación repentina, y añadía: “La nación que usa estas fuerzas naturales recientemente liberadas deberá asumir la enorme responsabilidad de iniciar una era de devastaciones inimaginables”.

¹⁴⁶ Bracchini, Miguel A: The History and Ethics Behind The Manhattan Project, en <http://www.me.utexas.edu/uer/manhattan/>.

Llegamos a 1945. Se celebra la conferencia de Yalta, se celebra la de San Francisco, muere Roosevelt el 12 de abril de 1945 en Warm Spring (Georgia, Estados Unidos) y es reemplazado por Harry Truman, ... Mientras tanto, en Nuevo México, se prepara una prueba crucial en un lugar llamado Alamogordo. En la madrugada del 16 de julio, bajo la supervisión de Oppenheimer y del general Leslie Groves, se lanza con éxito la bomba A, llamada Gadget.

Los hechos que durante años se conocen sobre este tema se pueden resumir de la siguiente forma: se ha probado con éxito la bomba atómica el 16 de julio; el 25 se entrega la orden a Spaatz; el 6 de agosto y luego el 9 se lanzan las bombas sobre Japón; este país se rinde incondicionalmente y la guerra se acaba. Pero ¿realmente ocurrió así?

- ¿Qué decía la orden? Hasta hace unos años, se creía que la orden emitida por Truman indicaba que sólo se debían bombardear objetivos militares, evitando dañar a mujeres y niños.

Pero el texto de la orden cursada no hace tal distinción:

“El grupo 509, de la Fuerza Aérea 20 lanzará la primera bomba especial después del 3 de agosto de 1945, tan pronto como el estado del tiempo permita visibilidad. Se escogerá uno de los siguientes blancos: Hiroshima, Kokura, Niigata o Nagasaki. Para transportar a científicos civiles y militares del Departamento de la Guerra con el objetivo de observar y documentar los efectos de la explosión, deberán habilitarse aviones acompañantes.”¹⁴⁷

- El argumento recurrentemente usado es que el lanzamiento de las bombas fue necesario para golpear blancos militares decisivos y acelerar la rendición de Japón, evitar la caída de más soldados norteamericanos, frenar la influencia de los soviéticos en el Pacífico, y advertir al mundo que su país disponía del arma capaz de garantizar al occidente capitalista la supremacía en la postguerra.

No fue así. La rendición de Japón era un hecho. Japón no podía mantener más tiempo su maquinaria de guerra, y el desgaste de la sociedad era evidente. No tenía forma de seguir reclutando más personal, ni conseguir materias primas... Japón es una isla, habría bastado simplemente con usar bombas normales, que de hecho se usaron. Los actos kamikaze no eran suficientes contra las fuerzas norteamericanas ya que Estados Unidos se dedicaba continuamente a bombardear las ciudades japonesas, utilizando bombas incendiarias de alto poder, habían causado más de 200 mil víctimas. Los informes de inteligencia indicaban que el emperador estaba planeando la rendición.

Pondremos un ejemplo de la inutilidad de la bomba en esta guerra: uno de los más decididos partidarios del uso de la bomba era el secretario de Guerra Henry Stimson, del que hemos hablado más arriba. Pues bien, como se dio cuenta que las críticas que recibía por parte de generales, secretarios e incluso del mismo FBI¹⁴⁸ eran

¹⁴⁷ Official Bombing Order, July 25, 1945, en <http://www.danenn.com/decision/handy.html>

¹⁴⁸ Llama la atención al revisar la historia que importantes cabezas militares estuvieran en desacuerdo con Truman sobre el uso de la bomba: El más decidido adversario de la bomba fue el almirante William D. Leahy, que había sido jefe de gabinete de Roosevelt y continuaba en la Marina bajo

demasiadas para ignorarlas, viajó al cuartel general aliado en Alemania en julio de 1945 para informar al general Dwight Eisenhower del proyecto y obtener su apoyo. Eisenhower fue lapidario: en su opinión Japón ya estaba derrotado y no era necesario atacarlo con “esa horrible cosa”.

El lanzamiento de la bomba (más bien los lanzamientos) eran una forma de enviar un mensaje a Stalin. Hemos explicado las relaciones de Roosevelt con el dirigente soviético. Pero ya no estaba Roosevelt vivo, era Truman el presidente, el Truman de la contención, que se caracterizó por la iniciación de la política internacional para contener al comunismo.

Esto se relaciona con otro de los mitos: que el gobierno de los Estados Unidos informó oportunamente a sus aliados sobre lo que se proponía hacer. No fue cierto. Truman, en la orden que envió a Spaatz, fue muy claro al respecto:

“Todas las informaciones concernientes al uso de las bombas contra Japón se reservan al Secretario de la Guerra y al Presidente. -se le indica al general Spaatz- Ningún comunicado ni información será ofrecida por los jefes en el frente...”¹⁴⁹.

Si bien es cierto que Churchill estaba al tanto del Proyecto Manhattan, aunque no de los detalles, y que Truman lo mencionó a Stalin, durante un receso de la Conferencia de Potsdam, de pasada, sin precisar que sería usada contra Japón. De hecho, después de ocurrido los ataques nucleares, se entendió por qué Truman había retrasado la celebración de la propia Conferencia: el presidente quiso esperar hasta que se realizase la prueba de Nuevo México y saber los resultados¹⁵⁰. Fue desde Potsdam que envió la orden a Spaatz para que el 509 grupo mixto lanzase la "bomba especial", aunque no pudo hacerse hasta agosto.

El motivo por el cual Truman ocultó a Stalin los detalles del lanzamiento de la bomba no se explica sólo por anticomunismo, también fue por estrategia militar. Hemos mencionado que en Yalta Roosevelt tuvo poco margen de maniobra porque a su salud precaria unía el hecho de que no podía negar que los éxitos soviéticos en Europa superaban a los angloamericanos. Pues bien, cuando se celebraba Potsdam los nazis se

Truman. Leahy no creía en el poder de la bomba. Al rey Jorge VI de Inglaterra le dijo que eso era “el sueño de un profesor” y a Truman le explicó que era “una tontería que jamás funcionaría”. El inglés Lord Cherwell, que coordinaba el esfuerzo bélico de la ciencia británica, también estaba convencido de que “los norteamericanos estaban tirando el dinero”. Después de Hiroshima, Leahy declaró que con ese acto su nación había vuelto a la barbarie de los siglos oscuros y añadió: “No me enseñaron a combatir de este modo. No se puede ganar una guerra matando mujeres y niños”. Entre los que opinaban como Leahy tenemos a Douglas MacArthur y varios subsecretarios de Estado y de Guerra. El jefe del FBI Herbert Hoover declaró que el bombardeo “le revolvió el alma.” Ellis Zacharias, vicedirector de la agencia de inteligencia naval que ya había elaborado varios planes para preservar a Hirohito y negociar la rendición de Japón, dijo que había sido “la peor decisión posible, tanto desde el punto de vista estratégico como del humanitario”. El subsecretario de Marina, Ralph Berd, consideró luego que el bombardeo había empujado a los rusos por el camino de la confrontación nuclear

¹⁴⁹ Official Bombing Order, July 25, 1945, en <http://www.danenn.com/decision/handy.html>

¹⁵⁰ Truman se encontraba en Postam cuando recibió un telegrama que decía que los niños habían nacido bien (baby well borned): quería decir que las pruebas del desierto de Los Alamos habían sido exitosas

habían rendido el 7 de mayo, lo que permitía a los soviéticos volcar su atención hacia el Pacífico: ya habían movilizado tropas y se aprestaban a invadir Japón entre el 8 y el 15 de agosto. Truman tenía que actuar antes, para impedir que la Unión Soviética consiguiera controlar la zona como era evidente que lo hacía en Europa del Este.

Las bombas fueron la forma de demostrar la grandeza militar de Estados Unidos a una Unión Soviética que había demostrado su capacidad militar en la guerra¹⁵¹.

Pongamos otro dato más, que contradice la historia oficial: China ha entrado en la Revolución Cultural de Mao. El 15 de agosto, la Unión Soviética había firmado un pacto con el gobierno chino, condicionado a que llegase a un acuerdo entre nacionalistas y comunistas chinos. El 29 de agosto, Mao llegó a Chungking para discutir las cuestiones de la unidad nacional y la reconstrucción del país. Estas conversaciones marcaron una tregua deteniendo a cada ejercito en los lugares que ocupaba. Recordemos que China había estado peleando sola contra Japón, que la había invadido, tras el nulo apoyo de Gran Bretaña y de Estados Unidos. Una alianza entre China y la Unión Soviética, dos países comunistas claves en la estrategia asiática iba a ser un dolor de cabeza para Truman. Había que dar un golpe de fuerza usando para ello a los japoneses.

El problema fue pensar que se estaba a miles de kilómetros de ventaja militar de la Unión Soviética... En realidad, era así, pero no se necesita un alarde militar cuando se tiene un político del calibre de Stalin. Truman subestimó la astucia del líder soviético de manera fatal, no como Churchill, quien ya le había confiado a su asesor Ismay, a comienzos de 1945, que el secreto sólo iba a poder mantenerse unos años o quizá meses. Churchill tenía razón: ya Stalin estaba al tanto de las bombas atómicas porque tres años antes, en 1942, el físico Flerov lo había interesado en el tema, pero hizo que no comprendía ante Truman. Poco después de Hiroshima y Nagasaki, Stalin comenzó a organizar un plan para conseguir los planos. Así aparece en Nueva York en 1948 un hombre llamado Emil Robert Goldfus, que tenía como misión conseguir los diseños de la bomba. Goldfus, que en realidad se llamaba Vilyam Fisher, alias Mark, tuvo éxito y consiguió que un científico del Álamo robase los planos y los vendiera a los soviéticos, que ya en diciembre de 1948 estaban produciendo sus bombas¹⁵². La primera bomba soviética apareció el 29 de agosto de 1949, y ya en 1955 tendrían la que se conoció como Monster, de 57 megatones.

Esto obligó a un cambio de actitud en Truman. Stalin se había quitado el monopolio atómico a los norteamericanos con muy poco esfuerzo. A partir de 1950 Truman modificó su política, como respuesta a la posesión de armas atómicas por parte de la Unión Soviética. El fin del monopolio nuclear estadounidense obligó al gobierno

¹⁵¹ El 28 de mayo de 1945, Szilard, que trabajaba para el Proyecto Manhattan, se entrevistó con el secretario de Estado James F. Byrnes, quien volvía de la conferencia de Yalta. Cuando Byrnes le informó de los planes del gobierno, Szilard objetó que, derrotada Alemania, no tenía objeto seguir con la bomba. Pero Byrnes estaba más preocupado por intimidar a la Unión Soviética. Alegó que, habiendo gastado más de dos mil millones de dólares, el gobierno tenía necesidad de hacer algo espectacular y con una demostración de fuerza la Unión Soviética moderaría sus ambiciones en Europa. Szilard le recordó el peligro de desatar una carrera armamentista, pero Byrnes se mantuvo firme.

¹⁵² <http://www.voltairenet.org/article148356.html>

de Truman a comprometerse en una carrera de armas nucleares y a desarrollar la bomba de hidrógeno.

El único motivo por el cuál se escogió a Japón en vez de Alemania como territorio de prueba de las bombas nucleares fue que Japón había bombardeado a Estados Unidos (a Pearl Harbor, en Hawai, pero eso es un detalle). Truman lo dijo sin el menor tapujo en su discurso tras Hiroshima, con un morbosos regodeo apocalíptico en su tono:

“Los japoneses, en Pearl Harbor, iniciaron la guerra desde el aire. Ahora han recibido por ello un pago redoblado. Y esto aún no ha terminado... La fuerza que otorga su poder al Sol ha sido dirigida contra aquellos que llevaron la guerra al lejano Oriente. Ahora estamos listos para destruir de manera rápida y definitiva cualquier empresa productiva que los japoneses tengan en sus ciudades. Debemos destruir sus puertos, sus fábricas y sus comunicaciones...”¹⁵³

- Se lanzaron las bombas sobre objetivos militares claves.

Tampoco esa parte de la historia es cierta. Como se lee en la orden, para la primera bomba daba exactamente lo mismo si se arrojaba sobre Hiroshima, Nagasaki, Niigata, o Kokura... lo relevante era que todas eran puertos. La idea de atacar Nagasaki surgió al saber que en esa ciudad era un famoso astillero, no su importancia militar aunque efectivamente estaba la fábrica de armas Mitsubishi. Más aún, llama la atención al estudiar la diferencia de estas ciudades con cualquier otra japonesa es que fueron las únicas que no habían recibido los bombardeos convencionales que habían devastado la mayoría de las ciudades japonesas.

Para agravar la falta, en su primer discurso referente al bombardeo de Hiroshima, Harry Truman afirmó: *“El mundo se enterará que se soltó la primera bomba atómica del mundo sobre una base militar en Hiroshima. Esto se hizo para evitar hasta donde fuera posible la muerte de civiles”*¹⁵⁴ lo cual no fue cierto. Hiroshima tenía una base militar, pero no fue el blanco del ataque. La bomba se lanzó en el centro de la ciudad. La mayoría de las víctimas de Hiroshima fueron civiles, incluyendo mujeres y niños, de forma absolutamente deliberada.

Así que Truman mintió deliberadamente sobre el primer blanco bombardeado, en su anuncio oficial a la nación, al decir:

*“Hace 16 horas un avión norteamericano lanzó una bomba sobre Hiroshima, una importante base del ejército japonés... Se trata de una bomba atómica...”*¹⁵⁵

Para que se llegue a dimensionar realmente la criminalidad del acto, la decisión final sobre donde arrojar la bomba no fue la importancia militar de esas ciudades, como

¹⁵³ Harry S. Truman's Announcement Of the Dropping of An Atomic Bomb On Hiroshima, 1945, en [http://www.clasbrain.com/artteens\(publish/article_99.shtml](http://www.clasbrain.com/artteens(publish/article_99.shtml)

¹⁵⁴ Harry S. Truman's Announcement... *op.cit.*

¹⁵⁵ *Ibidem.*

ya hemos expuesto, sino las condiciones climatológicas. Hiroshima fue escogida porque tenía un cielo despejado.

Tras recibir la noticia, Harry Truman, declaró crudamente: *"Éste es el suceso más grandioso de la historia"*. El número de víctimas sacrificadas en Hiroshima fue de 130.000, de las que 80.000 murieron. Unos 48.000 edificios fueron destruidos completamente y 176.000 personas quedaron sin hogar.

- Fue la terquedad del Emperador Hiroito que se negó a rendirse lo que hizo que se lanzara la segunda bomba sobre Nagasaki.

Esto tampoco es cierto. Ya hemos visto que Nagasaki era uno de los objetivos escogidos antes de que se lanzara la bomba en Hiroshima. Pero ese 9 de agosto no era el objetivo primario. Primero había que atacar Niigata, pero estaba lloviendo; se cambió a Kokura, pero había niebla espesa y no se pudo ubicar. Nagasaki fue solución de último momento.

Truman estaba decidido a lanzar la segunda bomba. De hecho, su idea inicial era que hubiera más bombas, como se lee en la orden que leyó Spaatz:

*"Bombas adicionales serán lanzadas sobre los blancos señalados, tan pronto como el equipo del "Proyecto..." las concluya. Más adelante se emitirán nuevas instrucciones relativas a otros blancos distintos a los indicados..."*¹⁵⁶

Afortunadamente no había más bombas. Pero de haber tenido más bombas, Truman las habría usado sin el menor asco, como se infiere de su discurso tras Hiroshima: *"Pero ese ataque sólo es una advertencia de las cosas que vienen"*. Truman hizo mención de la *"gran responsabilidad que ha caído sobre nuestros hombros y que gracias a Dios llegó a nosotros y no a nuestros enemigos"*. Le pidió a Dios *"su guía para usarlo para sus fines"*. No sabemos a qué Dios le rezaba Truman, pero definitivamente no era un Dios que uno quisiera conocer.

- El objetivo de las bombas eran la rendición de Japón.

Hemos visto que no. Entonces ¿cuál era el objetivo? Simplemente hacer un experimento.

El Proyecto Manhattan había costado, en apenas tres años (1942-1945), casi dos billones de dólares, que dieron como resultado tres bombas: Gadget, de plutonio, utilizada para la prueba del 16 de julio de 1945; Little Boy y Fat Man. Los experimentos previos habían mostrado que la bomba funcionaba, incluso al lanzarse Gadget en el valle Trinity de Nuevo México. Se había probado que al detonar la tierra quedó contaminada y se obtuvo un nuevo mineral, la trinita, formada por la arena del desierto de Nuevo México, el metal de la torre desde donde se arrojó y la propia radiación. Pero Nuevo México es un desierto, en el interior de Norteamérica. Para que la inversión

¹⁵⁶

Official Bombing Order, July 25, 1945, en <http://www.danenn.com/decision/handy.html>

tuviera realmente efecto, era necesario probar las bombas que quedaban en un escenario que demostrase su poder.

¿Cuál era la razón por la cuál había que lanzar las dos bombas que quedaban? Porque eran diferentes. Little Boy era de uranio, Fat Man de plutonio. Era necesario conocer los efectos sobre una población, para conocer efectivamente cuán devastadora era. Y tenía que ser en un día despejado, para ver exactamente lo que ocurría¹⁵⁷.

No necesitamos demostrar mucho nuestro argumento: el brigadier general estadounidense, Carter Clarke, afirmó con relación a lo ocurrido en Hiroshima y Nagasaki: *“No necesitábamos hacerlo, lo sabíamos y ellos sabían que lo sabíamos; simplemente, usamos a los japoneses para experimentar dos bombas”*.

Veamos lo que pasó en Hiroshima: 6 de agosto de 1948. El avión que cargaba la bomba era un bombardero B – 29 estadounidense llamado Enola Gay¹⁵⁸, que despegó de la isla Tinian en las Islas Marianas. Little boy era una bomba atómica con núcleo de uranio enriquecido, con una fuerza explosiva de unas 12,500 toneladas de TNT. A las 8:15 de la mañana, mientras los ciudadanos de Hiroshima se disponían a comenzar su día, el Enola Gay liberó su terrible carga, que cayó durante 43 segundos antes de detonar 580 metros sobre el Hospital Shima cerca del centro de la ciudad.

¿Cuáles fueron los efectos? Según un folleto del Museo Memorial de Paz de Hiroshima, esto es lo que sucedió después de la explosión de la bomba de uranio: *“La temperatura del aire al momento de la explosión alcanzó varios millones de grados centígrados (la temperatura máxima de las bombas convencionales es de aproximadamente 5 mil grados centígrados). Varias millonésimas de segundos después, apareció una bola de fuego que irradiaba calor blanco. Una diezmilésima de segundo después, la bola de fuego se expandió hasta alcanzar un diámetro de 28 metros con una temperatura cercana a los 300 mil grados centígrados.”* Como resultado de la explosión, el calor y el fuego envolvieron la ciudad de Hiroshima y terminó con la vida de unas 90 mil personas. La segunda prueba de un arma nuclear en el mundo demostró el increíble poder que tienen estas armas para matar y destruir. Se destruyeron escuelas en donde murieron maestros y estudiantes. Se les sumaron pacientes y médicos de hospitales. El bombardeo de Hiroshima fue un acto de destrucción masiva en una población civil, la destrucción de una ciudad completa con una sola bomba¹⁵⁹.

Veamos lo que pasó en Nagasaki. Como ya indicamos, el mal tiempo impidió que las dos primeras ciudades donde se debió arrojar la bomba fueran las víctimas. El

¹⁵⁷ Con el tiempo, se entendió que entonces nadie tenía ideas claras acerca del cambio cualitativo que la bomba introducía en la guerra. Los físicos ignoraban los efectos biológicos que la radiactividad provocaría en las víctimas y los militares pensaban que sólo se trataba de una bomba más grande que las convencionales. Lewis Strauss, que presidía la Comisión de Energía Atómica, no estaba de acuerdo con Hiroshima, pero proponía arrojar la bomba sobre un bosque cercano a Tokio, pensando que sólo causaría un moderado incendio y una vistosa lluvia de astillas.

¹⁵⁸ El nombre de la mamá del piloto Tibbets que fue el que guió la nave.

¹⁵⁹ Glasstone, Samuel y Polan, Philip J. (compiladores y editores) “The effects of nuclear weapons”. United States Department of Defence and the Energy research and Development Administration, 1977, tercera edición. The Pacific War Research Society, “The day man lost. Hiroshima, 6 august 1945” Japon, 1981.

piloto del B- 29 (Bock's Car) que llevaba la bomba, de apellido Sweeney estuvo a punto de desistir porque no tenía suficiente combustible. Pero recibió un mensaje del avión Great Artist, que actuaba como avión meteorológico, informándole que existía un claro visible entre las nubes. Al llegar a la zona, Sweeney se encontró un cerrado techo de nubes. Tenía que decidir, y decidió arrojar la bomba usando radar. Cumplió sus órdenes, aunque no como debía. Pero ese fue un detalle ante la orden de Truman de destruir otra ciudad japonesa. Sin embargo, en lo que se refiere al experimento, los efectos de la bomba de plutonio no fueron los que realmente debió tener. Nos explicamos: teóricamente, esta bomba tendría que haber provocado una mayor devastación que la de Hiroshima, ya que la bomba era más poderosa. Pero a diferencia de esa ciudad, Nagasaki no era una zona plana, sino que esta rodeada de montañas, lo que delimitó los efectos de las ondas expansivas. Además, en Nagasaki no se presentó la “tormenta de fuego” con vientos de hasta 60 kilómetros por hora. Aún así, quedó arrasada casi la mitad de la ciudad al caer la bomba a un costado del valle de Urakami. 75.000 de los 240.000 habitantes de Nagasaki murieron instantáneamente, seguidos por la muerte de una suma equivalente por enfermedades y heridas¹⁶⁰. Se estima que la suma total de muertos fue de bastante más de 140.000 personas entre civiles y militares.

Entre las explosiones de Hiroshima y las de Nagasaki hubo puntos comunes. En un radio de dos kilómetros a la redonda de donde explotaron las bombas, la catástrofe fue absoluta: no permaneció en pie ni una sola edificación y se quemaron además las estructuras de acero de los edificios de concreto; los árboles fueron arrancados desde la raíz y quemados por el calor; el fuego y el calor mataron instantáneamente a todos los seres humanos, plantas y animales y fue de tal magnitud que en los muros de los pocos edificios que quedaron en pie quedaron plasmadas las “sombras” de carbón de las personas que fueron desintegradas repentinamente por la explosión; las ondas expansivas de la explosión hicieron estallar vidrios de ventadas situadas incluso a 8 kilómetros del lugar de la explosión.

Truman apelaría a una metáfora religiosa para describir el poder destructivo de las bombas atómicas en su Diario:

“Hemos creado la bomba más terrible que haya conocido la historia universal. Será como la destrucción por el fuego profetizada para la Era del Valle del Éufrates...”

El 8 de agosto, dos días después que se hubiese lanzado la bomba atómica sobre Hiroshima, la Unión Soviética, habiendo denunciado su pacto de no agresión con Japón en abril, atacó a los japoneses en Manchuria, cumpliendo su promesa hecha en Yalta de atacar a los Japoneses tres meses después de que hubiese acabado la guerra en Europa. El ataque fue hecho por tres grupos de ejército soviéticos. En menos de dos semanas, el ejército japonés en Manchuria, que consistía en aproximadamente un millón de hombres, había sido destruido por los soviéticos. El Ejército Rojo se movió hacia Corea del Norte el 18 de agosto. Corea fue seguidamente dividida en el paralelo 38 en las zonas soviética y estadounidense.

¹⁶⁰

Algunas personas tuvieron quemaduras en todo el cuerpo, otros perdieron la vista, pero lo que causo impacto, fueron las progresivas deformaciones que afectaron a la población, pues estas no se manifestaban en el acto, sino que podían presentarse semanas, meses e incluso años después.

Los japoneses se rindieron el 14 de agosto de 1945, o el Día de la Victoria sobre Japón, firmando el Instrumento Japonés de Rendición el 2 de septiembre. Las tropas japonesas en China se rindieron formalmente el 9 de septiembre de 1945.

El 24 de octubre, se ratifica la Carta de Naciones Unidas por parte de China, Francia, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Estados Unidos y la gran mayoría de los otros 46 miembros. El primer período de sesiones de la Asamblea General se celebró el 10 de enero de 1946 en Central Hall Westminster (Londres). La Sociedad de Naciones se disolvió oficialmente el 18 de abril de 1946 y cedió su misión a las Naciones Unidas.

En 1952, apenas siete años después de haber devastado Hiroshima y Nagasaki, Estados Unidos detonó en las islas Marshall una bomba de hidrógeno, perteneciente ya a la segunda generación de armas atómicas. Junto con la guerra que asolaba entonces Corea, donde el conflicto Este-Oeste pasó sin ambages al campo de batalla, la nueva demostración de la creciente capacidad termonuclear ahondó las preocupaciones acerca de una posible hecatombe planetaria y sus infaustas consecuencias.

8. Truman y Guatemala: violación de la soberanía para cambiar un gobierno

Tras la victoria en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, que había tenido una postura aislacionista, en 1945 la abandonó por completo, embarcándose en un conflicto mundial que tuvo tres escenarios: Europa, Asia y América. Todas sus doctrinas de estrategia estarán marcadas por impedir el avance comunista en sus áreas de influencia. Para ello era necesario expandir el capitalismo liberal, sobre todo porque la guerra había dejado un amplio stock de productos en las bodegas estadounidenses. Era necesario, antes que nada, una verdadera reconstrucción. La recuperación económica y comercial de Europa era necesaria para los Estados Unidos porque sólo de este modo se ubicarían la sobreabundancia de mercaderías y de capitales, y así crearía una frontera económica con la Unión Soviética. Pero, al mismo tiempo, debía controlar los mercados y las materias primas en las regiones subdesarrolladas del mundo, en donde las bancas de inversión tenían muchos más demandantes.

8.1. Posguerra e inicio de la Guerra Fría (1945- 1959)

La primera etapa está marcada por la línea de la bipolaridad. En esta etapa, las principales armas usadas por ambas partes fueron muy similares: la diplomacia y el apoyo financiero a los países de su sector. La bipolaridad fue, antes que nada, una carrera tecnológica derivada de la revolución científica que significó la bomba atómica. A un lado, quedó Estados Unidos, con un arma capaz de destruir las vidas de miles de seres humanos en un segundo; al otro, el resto de los países, que tenían armas convencionales. Por primera vez comenzó a usarse ese término, armas convencionales, que hacen referencia al armamento tradicional, en oposición al arma de destrucción masiva. Cuando los soviéticos consiguieron su propia bomba, el asunto de la transferencia tecnológica se transformó en un tema de seguridad nacional para Estados Unidos. Si otro país obtenía los recursos para tener su propio armamento atómico, perdería su supremacía. Por eso la segunda línea de lucha fue económica. Si el Estado norteamericano controlaba la economía de los países de su órbita de interés, impediría, primero, que los soviéticos pudieran extender su área de influencia, y segundo, restringiría el acceso a la industria de armamento.

Pero la situación no era tan simple. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países americanos sabían que las cosas no podían volver al mismo punto, y tampoco el sistema interamericano podía ser enfocado desde el punto de vista de combate al comunismo, que era el interés norteamericano, sino como un medio para obtener la ayuda financiera y transferencia tecnológica, que era el interés latinoamericano. La creación de la OEA y, principalmente, de la CEPAL produjeron choques entre Estados Unidos y Latinoamérica que todavía podemos ver desarrollándose. La preocupación no era diseñar una postura única con respecto a la Guerra Fría, porque para muchos, sobre todo sudamericanos, comunismo o capitalismo eran cara y sello de la misma moneda, y el problema era la moneda, como planteará la Teología de la Liberación. La preocupación estaba en saber de qué sería capaz Estados Unidos para intervenir y si usaría armamento atómico contra los países latinoamericanos, como había ocurrido en Hiroshima y Nagasaki. La posición de que debía reforzarse el sistema americano se transformó en la única medida posible para impedir que los estadounidenses no se volvieran contra ellos. La amenaza comunista no era preocupante, la Unión Soviética no había actuado en América como sí lo había hecho Estados Unidos. Eso es lo que está detrás del TIAR, por eso precisamente quedó obsoleto.

Si vemos el conflicto de la Guerra Fría desde el punto de vista continental, sólo en aquellos lugares donde funcionó el intervencionismo militar norteamericano hubo un claro e innegable clima de guerra contra el comunismo. En el resto, la prioridad será el conflicto social derivado de la situación económica.

El problema de la dependencia económica latinoamericana no era nuevo, pero en los primeros años de la Guerra Fría alcanzó su punto más álgido. Será una obsesión liberar las economías de la presión norteamericana. Muchos gobiernos americanos criticaron al liberalismo e iniciaron procesos para intervenir en la economía interna y

desarrollar planes que consiguieran la autosuficiencia industrial, aplicando medidas político-económicas para tomar el control de los recursos naturales, comenzando con la nacionalización de empresas y la protección arancelaria de la producción nacional. Principalmente, la crítica al liberalismo del *laissez faire* surgió por los problemas que habían tenido los Estados para obtener recursos de las exportaciones de sus productos económicamente más rentables, la forzada dependencia monoprodutora y la crisis que sumía a gran parte de los países por el endeudamiento. Muchos países americanos, inspirados por la CEPAL, postularon que el crecimiento económico debía ser hacia adentro, no al exterior, o sea, que el mercado destinatario fuera el nacional, no el internacional.

Para financiar esos planes se necesitaba que Estados Unidos dejara de lado su posición, algo un poco difícil. En la reunión de La Habana en 1928, Latinoamérica quiso reorganizar la Unión Panamericana, liquidar el intervencionismo armado, y que se reformulase la presencia estadounidense en la economía de gran parte de los países americanos, principalmente en el Caribe y Centroamérica. Este tema no se pudo tratar porque Estados Unidos reafirmó el Corolario Roosevelt. Algunos avances de diálogo se consiguieron con la Política de Buena Vecindad de F. Roosevelt, que se frustraron con la Segunda Guerra Mundial. El Plan Marshall hizo resurgir viejos resentimientos¹⁶¹.

La imposibilidad de llevar a cabo ese proyecto, por falta de fondos en las arcas fiscales, hizo que en varios países latinoamericanos se aceptase el criterio norteamericano de que el progreso sólo podía lograrse, bien por la integración económica regional o subregional de los países, bien abriendo las puertas a las compañías multinacionales o transnacionales. Esa fue la razón por la cual se aceptó la Alianza para el Progreso. Cuando ésta fracasó fue porque el gobierno de Kennedy consideró que todos los países debían aplicar las mismas reformas, que sólo beneficiaban a las industrias y multinacionales estadounidenses y europeas, ignorando lo que pretendían los latinoamericanos y porque aun cuando la Alianza se planteó como una empresa cooperativa, en general se vio como un programa de Estados Unidos, no interamericano. El modelo del *developmental state* o Estado desarrollista, implementado por la Alianza, desde el principio comprobó que la aportación económica se convertiría en un medio para influir directamente en los asuntos internos de los países receptores, ya que se entregaría únicamente a aquellos gobiernos en cuyos países existiera un clima favorable a las inversiones (o sea, Estados fuertes, centralizados, verticales, autoritarios y represivos, influidos por el control militar) y, por el contrario, se retiraría a todos los que no se identificaran con los intereses norteamericanos y se inclinaran a defender en mayor medida los suyos propios. Pero una de las consecuencias más graves de la Alianza para el Progreso fue aumentar la deuda externa americana. Como ya explicamos, desde el siglo XIX la emisión de préstamos fue una de las cuestiones más espinosas para Latinoamérica, ya que no sólo le fueron concedidos bajo garantías muy cuantiosas, como hipotecas de aduanas o de rentas fiscales, sino que la mayoría de las veces su concesión estuvo motivada por la adquisición precisamente de manufacturas

¹⁶¹ El 5 de junio de 1947, el secretario de Estado, George Marshall presentó sus recomendaciones y pidió a Europa elaborar un plan conjunto de reconstrucción, prometiendo plena cooperación de los Estados Unidos, creándose una "Ley de Cooperación Económica", mejor conocida como Plan Marshall, plan de ayuda y recuperación económica de Europa y Japón.

europeas o norteamericanas. Por si todo ello no fuera suficiente, los elevados intereses abonados por los mismos distorsionaron, en gran medida, las economías nacionales¹⁶². Y esta situación se perpetuó en el XX, sobre todo tras la Alianza. Los países latinoamericanos quedaron atados económicamente, y sólo se invirtió en aquellas áreas que tendían a satisfacer las necesidades de exportación (materias primas, recursos minerales y productos agrícolas). Lo que se logró desarrollar en materia de infraestructura fue sólo como un medio de mejorar el flujo de mercancías. Y las industrias que se crearon estuvieron bajo el control y propiedad del inversionista, no de nacionales. Hubo crecimiento en varios países, gracias al intenso flujo de capitales llegados del exterior, pero cuando los fondos estadounidenses fueron recortados por la guerra de Vietman, se regresó a la inversión privada, que provocó la consiguiente reacción de rechazo. Esto es lo que se conoce como la “crisis del desarrollismo”. A todo esto hay que añadir la oposición de los sectores económicos sudamericanos a llevar a cabo las reformas internas que el plan exigía, en especial la reforma agraria; y la intención de lograr en una década algo que sólo podría realizarse a muy largo plazo, mermó gran parte de su eficacia, porque este plan, como otros, ignoró el aspecto sociológico: que los países destinatarios no vieron esto como una “ayuda”, sino como un deber o compromiso, por la antigua explotación colonial. Eso fue un detonante de que se reestableciera la vieja relación, porque se identificó “desarrollo” con aspectos puramente formales, buscando un efecto conocido como de “trickle down” (“efecto derrame, arrastre o goteo” el cual está dado en un contexto en que se establecen vínculos entre productores y consumidores, con el fin de obtener mejoras en el bienestar material que llevaría a cambios medibles en aspectos del desarrollo social), por lo cual se enfatizó la infraestructura y el flujo de capital por sobre mejora en los niveles de alfabetización, tasa de mortalidad y salud, objetivos de segundo orden. Así, mientras los índices macroeconómicos de las décadas de los sesenta y setenta mostraban un crecimiento cuantificable, la realidad era que el nivel de vida de la población permaneció invariablemente en la línea de pobreza¹⁶³.

El dinero que se destinó a la Alianza para el Progreso, que tenía fines específicos, se derrochó inútilmente, no sólo por la corrupción de los políticos y gobernantes, sino porque se les dio a países que ya estaban endeudados.

La Alianza no solucionó el problema de fondo, por lo cual la deuda externa siguió presente, y se mostró con fuerza en la crisis económica de principios de los 80's. En Bretton Woods, se resolvió que las reservas internacionales en los bancos centrales, dentro de la cuenta de la balanza de pagos, podría ser en derechos Especiales de Giros

¹⁶² Navarro García, Luis, *op.cit.*, páginas 120-121

¹⁶³ A principios de la década del sesenta, un 40% de los hogares vivía en situación de pobreza absoluta, sin poder adquirir la canasta mínima de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas, y casi la mitad de ellos vivía en condiciones de indigencia puesto que su ingreso no alcanzaba ni siquiera para adquirir alimento. Hacia 1970, año de expansión capitalista en América Latina y en los países del capitalismo desarrollado, existían 110 millones de pobres en y, de ellos, 54 millones podían considerarse indigentes. CEPAL: *América Latina en el umbral de los años 80'*. Santiago de Chile 1979 p. 85 y 98. Otros documentos que tratan el tema son CEPAL. *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984* en III tomos (1985); CEPAL. *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (1987); *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos* (1989).

(DEGs), moneda propia del FMI; oro, dólares o alguna otra divisa. Sin embargo, en vista de que el oro mantenía una paridad fija con el oro, los países confiaron en esta paridad para mantener sus reservas. La crisis ocurrió cuando el oro comenzó a escasear en relación a los dólares emitidos (emisión inorgánica). Estados Unidos implementó una política de exportación de dólares para frenar la inflación interna hacia el resto de los países, además de buscar respaldo en la producción petrolera, por lo que se les conoció como “petrodólares”. Los bancos estadounidenses estaban afectados por un problema de sobreliquidez producto de la ralentización de la economía mundial a fines de los años sesenta. Cuando, unilateralmente, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 aumentó el precio del barril de crudo, profundizó la parálisis en los países desarrollados, al tiempo que aumentó significativamente la afluencia de dinero a los bancos, llenando sus arcas con los llamados petrodólares, que fueron destinados a créditos para cubrir los déficits de las balanzas comerciales de los países importadores de petróleo y a financiar los proyectos de la industria energética. Los países en vías de desarrollo fueron quienes mayormente accedieron a éstos, ya que las condiciones eran enormemente ventajosas (o eso pensaron) y las condiciones eran mínimas (o eso creyeron). La sobreemisión inflacionaria necesitaba ser respaldada por producción fresca, así que Latinoamérica resultó un mercado atractivo para ubicar los dólares sin respaldo real. Los acreedores asociados a la industria, lejos de cuestionar la viabilidad o los potenciales impactos de los proyectos que financiaban, se preocupaban por vender sus fondos ofreciendo todo tipo de facilidades de pago con un único fin: que los países en vías de desarrollo los contrataran y compraran los bienes y servicios de sus propios países de origen. Los gobiernos de esos países aprovecharon esa racha no precisamente a favor de su pueblo. Todos los planes necesitaron financiamiento externo para su realización, todos resultaron antieconómicos, todos causaron graves consecuencias al medio ambiente y muchos de ellos pusieron en peligro la vida de comunidades enteras. Cuando la situación cambió, se encontraron con una deuda impagable, con altos niveles de corrupción y con miles de carreteras y de edificios sin terminar. El total de la deuda externa de los países pobres se había multiplicado: en 1970 era de 100.000 millones de dólares, en 1980 era de 650.000 millones. En 1982 Brasil dedicó a pagar los intereses de su deuda externa el valor del 57,1% de sus exportaciones, Bolivia el 43,5%, Argentina el 53,6% y México el 46%.¹⁶⁴

A partir de entonces, el desarrollo de los países americanos sería desigual y la brecha entre ellos ha crecido más.

La cuestión agrícola fue el punto más controversial de las medidas aplicadas durante estos años y aún no ha sido solucionada. Fue la principal fuente de ingresos durante los años que estamos revisando. Las causas del despegue fueron múltiples: el desarrollo del comercio agrícola internacional y la integración americana en él; la expansión del mercado interior por el aumento de la población y la introducción de

¹⁶⁴ Eric Toussaint indica que “los banqueros del Norte se lanzaron a una política de préstamos cada vez más audaz principalmente en los países del tercer mundo. Los banqueros ofrecían créditos a tasas muy bajas (3%-8% hasta 1978)... Posteriormente se aceleran los créditos de exportación, lo que permite a un país del Sur obtener un crédito pero a condición de comprar en las industrias del país del Norte que lo acuerda. La consecuencia de esto es que entre 1976 y 1980 el stock total de la deuda del Sur crece en un 20% por año. Toussaint, Eric, *La Bolsa o la vida*, op.cit., pág.199

nuevos hábitos de consumo alimenticio; el empleo de nuevas tecnologías, favorecido por las políticas de investigación y crédito de los organismos públicos nacionales para implementarlas, y la llegada de las multinacionales agroalimentarias. Pero, pese a ello, el sistema agrícola continuó y continúa adoleciendo de graves problemas estructurales. América fue y es todavía incapaz de diseñar una estrategia efectiva para solucionar su problema de transferencia tecnológica. Algunos gobiernos lo trataron de resolver con las reformas agrarias y programas de redistribución de tierras. Sin embargo, tales políticas no han tenido los resultados esperados. Al contrario, fueron y son responsables, en algunos países, de cambios políticos y golpes de Estado, alentados por el deseo de las oligarquías de frenar el proceso de transformación en el sistema de la propiedad de la tierra.

De la nula cooperación interlatinoamericana para diseñar una política propia con relación al comunismo se servirá Estados Unidos para aplicar sus medidas políticas anticomunistas, y su interés en América sólo se medirá como reserva en su lucha contra el comunismo. Por eso, no habrá un diálogo interamericano, sino un monólogo estadounidense sobre como interpretar el marxismo, que justificará, a sus ojos, todo tipo de intervención. Esto aumentará el sentimiento antiyanqui en la población latinoamericana. Los dictadores Fulgencio Batista en Cuba, Rafael Leónidas Trujillo en la República Dominicana o Manuel Odría en Perú, apoyados por los estadounidenses, comprobaron con sus derrocamientos que la población no podía soportar a dictadores y menos proyanquis. Tras la aparición de Cuba como factor desestabilizante del continente, Estados Unidos no pudo ni quiso comprender que debía replantear sus relaciones con los países latinoamericanos, adoptando antiguas tácticas para moldearlo a su conveniencia: la intervención y el chantaje. Muchos países americanos fueron involucrados en el conflicto de la Guerra Fría e intervenidos de diversas formas. Ello hizo que desde los años sesenta las relaciones entre Estados Unidos y América empeoraran. La única ventaja fue que Estados Unidos de preferencia intervino militarmente en los países considerados en la antigua doctrina del Destino Manifiesto.

8.2. Doctrina Larreta

Para los Estados latinoamericanos, San Francisco marcaría un nefasto cambio en las relaciones con Estados Unidos. La intervención, condenada en los primeros artículos de la Carta, era, sin embargo, cuestionada en los siguientes, dándole poder al Consejo de Seguridad, del cual Estados Unidos era un miembro clave.

Pero las alarmas fueron mayores cuando apareció la Doctrina Larreta. El 22 de noviembre de 1945 el Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo Eduardo Rodríguez Larreta, en nombre de su gobierno, recomendó que las demás países consideraran una extensión de las medidas colectivas de seguridad previstas en el Acta de Chapultepec. Dirigió una nota a los demás gobiernos del continente, en la cual proponía la tesis de que siempre que “un gobierno de fuerza” apareciera en el Hemisferio Occidental y privara a sus ciudadanos de sus “libertades políticas”, tal gobierno, por el sólo hecho de existir, constituiría una amenaza para la seguridad del Hemisferio, y se podría llamar a

consulta a los gobiernos americanos. Sostenía que una cualquiera o todas las medidas colectivas previstas en el Acta de Chapultepec podían usarse legítimamente contra un “*régimen americano totalitario*” que no hiciera honor a sus compromisos internacionales, y que negara los derechos básicos a sus ciudadanos. Tal acción colectiva no violaría el “*sagrado principio americano de no intervención*” porque “*la no intervención debe utilizarse sobre la base de que no es un escudo tras el cual pueden perpetrarse delitos, violar la ley, dar acogida a agentes y fuerzas del Eje, y eludir compromisos obligatorios.*”

En Argentina, país que se sintió directamente aludido por las palabras del ministro, y en otros países, hubo acusaciones de que la doctrina había sido “inspirada” en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, sospechas que crecieron por la rapidez con que fue aceptada por ese país. El portavoz del Departamento de Estado Ellis Briggs explicó la posición estadounidense afirmando que “*la doctrina de no intervención unilateral no tenía nada que ver con la necesidad de tomar medidas contra un régimen que violaba los derechos humanos*”. Eso era ignorar la tradicional postura mayoritaria sobre la no intervención. Por eso fue ampliamente rechazada.

Pero, como veremos en las diversas intervenciones continentales, y en la actual situación de Haití, se aplicó años después.

8.3. Doctrina polivalente de contención Truman.

La diplomacia norteamericana en este período tuvo que encararse con tres cuestiones: el destino de Europa oriental, en especial Polonia; el asunto alemán; y el problema de decidir entre la paz, división o guerra en China. Truman no había acabado de sentarse en su sillón en la Casa Blanca, cansado de la Segunda Guerra Mundial, cuando tuvo que dirigir su atención a la ofensiva comunista en la Europa oriental y en Asia. La contención de la primera etapa post Guerra Mundial se basaba en el monopolio nuclear norteamericano, hasta que en 1949 la URSS anunció que poseía el arma nuclear también. Los estrategas estadounidenses partieron entonces elaborando doctrinas basadas en el axioma de que, en cualquier momento, la URSS podía desencadenar una guerra de gran escala en Europa. El acantonamiento de una serie de fuerzas terrestres de la Unión Soviética en Alemania oriental, por un lado, y la existencia de ejércitos comunistas chinos en Manchuria y China septentrional, por el otro, llevó al Presidente norteamericano a reformular sus fuerzas armadas, como primera medida, y a plantearse métodos de acción para frenar el avance comunista. Ninguno de los dos puntos fue fácil. La Marina norteamericana se negó a apoyar el plan de unificación de los Estados Mayores Conjuntos, lo que no impidió que se aplicara como ley en 1947.

Los problemas que ocasionaba una expansión ideológica y territorial soviética hicieron que Truman reconsiderase su actitud con los americanos. Los teóricos norteamericanos de la Guerra Fría se convencieron de que la Unión Soviética tenía claros intereses de intervenir en América a través de los partidos comunistas. Pronto, los problemas con el comunismo serían más reales, cuando Berlín fuera bloqueado,

estallasen la guerra civil griega y la guerra en Corea, y apareciese Mao y la guerra civil indo-china. Los políticos estadounidenses decidieron impulsar una dura línea anticomunista continental. Truman involucró a América en la Guerra Fría, buscando que rompieran relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y que proscribieran a los partidos comunistas. Y como Estados Unidos dio por hecho que el continente americano apoyaba sus decisiones, los gobiernos norteamericanos decidieron la estrategia a aplicar en América contra el comunismo. De ahí surge el TIAR. La firma del Pacto de Río fue para Estados Unidos un éxito, porque logró crear un bloque compacto de Estados bajo la tutela de lo que en el artículo 4 del Tratado se definía como “zona de seguridad”, y abarcaba desde Groelandia hasta la Antártida; y porque creó como motivo de intervención la lucha contra el comunismo.

*“Para ser coherente, una estrategia de disuasión debe especificar dos aspectos: cuál sería la actuación del adversario si la disuasión no surtiera efectos y qué tipo de amenaza sería la adecuada y verosímil para evitar que el adversario pasara a la acción”.*¹⁶⁵

En enero de 1947, Truman indicó que era un deber diseñar una estrategia contra los soviéticos, la cual presentó pocas semanas después, enalteciendo los principios que en 1823 proclamó Monroe.

...La gravedad de la situación a la que el mundo debe hacer frente en la actualidad requiere de mi aparición ante una sesión conjunta del Congreso. Se trata de un asunto que concierne a la política exterior y a la seguridad nacional de este país.

La Doctrina Truman establecía que los Estados Unidos podían dar apoyo a “personas libres que están resistiendo los intentos de dominio por minorías armadas o por presiones exteriores”. En este caso, el hecho que motivó el discurso fue la crisis de la Guerra Civil Griega (1946-1949). Los ingleses habían notificado a la Casa Blanca que no podían continuar apoyando al gobierno griego contra las guerrillas comunistas ni podían ayudar económicamente a Turquía. La doctrina se promulgó específicamente con el ánimo de proporcionar soporte a gobiernos que resistían frente al comunismo. Truman insistió en que si Grecia y Turquía no recibían la ayuda que necesitaban, podían caer inevitablemente en el comunismo, siendo el resultado un efecto dominó de aceptación del comunismo en la región. Tras su promulgación se concedieron 400 millones de dólares en ayuda económica y militar para Turquía y Grecia.

Tanto Truman como el Secretario de Estado George Marshall y el Subsecretario Dean Acheson sólo podían ver que era necesario enfrentar el peligro soviético:

*“Sólo dos potencias quedaban en el mundo. (...) los Estados Unidos y la Unión Soviética. Habíamos llegado a una situación sin paralelo desde la Antigüedad. Desde Roma y Cartago no había vuelto a haber semejante polarización de poder en esta Tierra (...). Que los Estados Unidos dieran pasos para fortalecer a los países amenazados de agresión soviética o de subversión comunista (...) era proteger la seguridad de los Estados Unidos, era proteger la libertad misma”*¹⁶⁶.

¹⁶⁵ McCain, Morris, *Control de armamentos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989, página 99

¹⁶⁶ Kissinger, Henry, *La diplomacia*, Editorial Simon and Schuster, 1994, página 439

Así también pensaba George Kennan, embajador de Estados Unidos en Moscú, quien proporcionó las razones y los objetivos para la Doctrina Truman y el Plan Marshall. Según Kennan, cuyas ideas quedaron plasmadas en la revista *Foreign Affairs*, en el artículo *The Sources of Soviet Conduct* (que firmó con el seudónimo de X), instó a una firme resistencia al expansionismo soviético y publicitar sobre los valores y el nivel de vida de los estadounidenses exponiéndolos en oposición al modelo soviético, para demostrar las ventajas del *American Lifestyle*.

Las ideas de Kennan son fundamentales para comprender las actuales estrategias del gobierno norteamericano. Noam Chomsky cita, en **Las intenciones del tío Sam**, un documento redactado por Kennan para el Departamento de Estado en 1948 llamado **Estudio sobre Planificación Política nº 23**, donde expuso el problema central de la política norteamericana: *“tenemos alrededor del 50% de la riqueza mundial pero sólo un 0,3% de su población... Con esta situación no podemos evitar ser objeto de envidias y resentimientos. La tarea realmente importante para el próximo período es elaborar un modelo de relaciones que nos permita mantener esta posición de desigualdad... Para conseguirlo tenemos que prescindir de todo tipo de sentimentalismos y utopías; nuestra atención tiene que concentrarse en nuestros intereses nacionales más inmediatos. Debemos dejar de hablar de objetivos vagos e irreales como los derechos humanos, el aumento de la calidad de vida, y la democratización. No está lejos el día en que tengamos que batimos por conceptos realmente importantes. Cuanto menos estemos atados por consignas idealistas, mejor”*¹⁶⁷.

¿Que los derechos humanos, democratización y calidad de vida son conceptos vagos y poco importantes? La pregunta inevitable es, ¿cuál sería una causa justa de lucha? Chomsky la cita:

“Siguiendo esa misma línea, en una breve charla dirigida a los embajadores estadounidenses en latinoamérica en 1950, Kennan observó que uno de los principales objetivos de la política exterior norteamericana debía ser “la protección de nuestras materias primas” (por supuesto en América Latina). Debemos combatir la peligrosa herejía, que según informaba la inteligencia norteamericana se estaba extendiendo por toda Latinoamérica, de que “un gobierno era responsable del bienestar de sus ciudadanos””¹⁶⁸.

Juntando las ideas de Truman, de sus asesores y de Kennan, surgió una línea de seguridad que exigía un rápido aumento de las fuerzas convencionales, idea contenida en un documento del Consejo de Nacional de Seguridad (National Security Council) fechado a principios de 1950 y conocido por las siglas NSC- 68¹⁶⁹. Se partía de dos supuestos: la URSS era una potencia intrínsecamente agresiva y sin una resistencia militar sólida; y las armas nucleares debían considerarse fundamentalmente un factor de disuasión de la guerra y no de combate. En el NSC - 68 se afirmaba que la única forma de vencer a la URSS era mediante una *“estrategia de reducción de precios que sembrara las semillas de la destrucción dentro del sistema soviético”*, de manera que pudiera negociarse un acuerdo en nuestros propios términos *“con la Unión Soviética o con el Estado o Estados que la sucedieran”*, porque las defensas estadounidenses no

¹⁶⁷ Chomsky, Noam *Las intenciones del Tío Sam*, Txalaparta, Tafalla, 1994 pág 5

¹⁶⁸ *Ibidem*, página 5.

¹⁶⁹ En él se desarrollan las ideas del secretario de Estado Dean Acheson y fue redactado por Paul Nitze, uno de los negociadores del Tratado sobre el Control Armamentístico auspiciado por Reagan.

estaban a la altura de las exigencias de la era nuclear, y que su actual estrategia precisaba la utilización temprana y a gran escala de armas nucleares en cualquier conflicto armado con los soviéticos. La alternativa recomendada por el Consejo Nacional de Seguridad era incrementar las fuerzas armadas y las de los aliados, hasta el punto de eliminar la dependencia militar tan marcada de las armas atómicas. En esta línea hay que estudiar la creación de un frente militar en Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y la intervención militar directa en países asiáticos para establecer una frontera entre el mundo capitalista y el mundo comunista.

*“La primera doctrina polivalente era muy costosa, ya que exigía aumentar todo tipo de armamentos. Durante los últimos años de la presidencia de Truman, los presupuestos de defensa alcanzaron niveles astronómicos, y los norteamericanos volvieron a trabajar duro. Sin embargo, a medida que aumentaba la prosperidad basada en los gastos de defensa, el país comenzó a utilizar sus recursos a pleno rendimiento y la preocupación por el desempleo se vio sustituida por el espectro del exceso de demanda, con la consiguiente inflación”*¹⁷⁰.

Estados Unidos pretendió imponerse mediante la fuerza¹⁷¹.

La doctrina Truman afirmaba que EE.UU. ayudaría a cualquier gobierno que hiciera frente a la amenaza comunista¹⁷². O sea, no era atacar a la URSS, sino impedir la expansión comunista, lo que implicaba que Estados Unidos debía hacerse presente cuando se trataba de mantener el orden en las distintas áreas tanto de Europa como de Asia o América, es decir, lo que en realidad ocurrió fue la creación de una nueva doctrina de intervención, esta vez fundada en el rechazo al comunismo. Como Chomsky indica, esto estaba acorde a lo que Kennan explicó como “los medios que se tenían que usar con los enemigos que sostenían semejantes herejías”

*“La respuesta final puede ser desagradable, pero... no debemos vacilar ante la represión que ejerza un gobierno local. No es vergonzoso, ya que los comunistas son esencialmente traidores... es mejor tener un régimen fuerte en el poder que un gobierno liberal que sea indulgente y blando e infiltrado por los comunistas”*¹⁷³.

Esta intervención comenzó en Europa con el Plan Marshall. Durante el gobierno de Truman se planeó una política global, manifestada en el Plan Marshall, base de la reconstrucción europea, y en el apoyo a Japón para contrarrestar en Asia el triunfo del comunismo en China. El supuesto tras esta medida es la “alta teoría del desarrollo”, que tiene su antecedente en el discurso de toma de posesión de Truman en 1949, cuando señaló que Estados Unidos debía contribuir al “mejoramiento y crecimiento” de lo que calificó como “áreas subdesarrolladas”. Será el Plan Marshall el que tendrá repercusiones insospechadas para las relaciones americanas porque apeló al aspecto humanitario y económico de los norteamericanos con Europa.

¹⁷⁰ McCain, Morris, *op. cit.*, página 98.

¹⁷¹ Ver el texto de Tunkin, G. I. “El derecho y la fuerza en el sistema internacional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie h: Estudios de Derecho internacional público, n° 15, 1989.

¹⁷² Crabb, Cecil V., Jr, *The Doctrines of American Foreign Policy: Their Meaning, Role, and Future Louisiana*: Louisiana State University Press, 1982, págs.107-108.

¹⁷³ Chomsky, Noam, *op.cit.*, pág. 5

Pero la repercusión más recordada de esta nueva doctrina de seguridad será la creación de la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency CIA), especializada en la obtención de información y el desarrollo de actividades encubiertas en el extranjero. La CIA será responsable de las principales intervenciones durante la Guerra Fría en América, como veremos por ejemplo en Bahía de Cochinos o en Nicaragua, para citar sólo dos.

8.4. Doctrina polivalente de represalia masiva

Dwight Eisenhower (1953-1961) llegó a la presidencia con el propósito de liberar a la economía americana de la inflación, y con el armamento de sus fuerzas militares disminuido. Eisenhower comenzó a rearmar a Estados Unidos y preconizó la planificación de la defensa nuclear táctica de Europa. La idea, explícitamente expuesta ante el Congreso el 5 de enero de 1957, señalaba que era necesario extender la ayuda y cooperación militar americana a los países que lo requiriesen (principalmente en el Medio Oriente, zona en la que estaba enfocada esta doctrina) y solicitó al Congreso la autorización para emplear armas de los Estados Unidos a fin de asegurar y proteger la integridad territorial y la independencia política de las naciones que lo pidiesen¹⁷⁴.

De esta forma, con el incremento del armamento, nació la doctrina polivalente de represalia masiva¹⁷⁵, cuyo objetivo era impedir que el enemigo emprendiera una acción probable bajo la amenaza de provocarle un daño peor. En caso de ocurrir lo que pronosticaba, Estados Unidos tendría que iniciar una guerra nuclear si sus fuerzas convencionales se enzarzaban en una batalla en algún lugar. Aquí es clave el concepto de “agresión” y de “amenaza latente”. El concepto que Eisenhower consideraba en su doctrina hacía referencia a cualquier tipo de subversión por parte de grupos comunistas en contra de algún Estado. De esta forma, el término “agresión armada” preveía que se pudiera producir una revolución que fuera fomentada, ayudada y asistida desde el exterior.

El error fue no pensar que tendría que enfrentarse a armamento nuclear soviético a unos cuantos kilómetros de distancia, en pleno continente americano, ejerciéndose el derecho de autodeterminación y el de legítima defensa. Es que Estados Unidos no había previsto su reacción cuando la llegada al poder por parte del régimen comunista se hubiera dado de manera democrática. Cuando ocurrió la crisis de los misiles en Cuba,

¹⁷⁴ Eisenhower, Dwight D., *Waging Peace, 1956-1961*. Doubleday, Nueva York, 1965, pág. 178.

¹⁷⁵ La doctrina de represalia masiva significaba que declaraba la disposición de hacer uso de armamento nuclear, si fuera necesario, para frenar el avance de las tropas comunistas en Europa. Esta idea nació del discurso anticomunista del Secretario de Estado John Foster Dulles y de la postura del Consejo Nacional de Seguridad. Estados Unidos no debía abandonar las defensas regionales, pero dependía de su capacidad de represalia instantánea, con los medios y en los lugares elegidos por el gobierno estadounidense. La disuasión sería efectiva si se obligaba al enemigo a especular sobre las posibles réplicas de Estados Unidos a sus acciones. No se preveía la posibilidad de atacar sin provocación previa. Esta teoría, en la práctica, creó el *status quo* de la Guerra Fría clásica, en donde ninguno de los bloques pasó a la acción militar directa. Se confiaba en la bomba atómica, contrariamente a lo que aconsejaba el NSC-68.

poco después de la Revolución, esta teoría se mostró ineficaz. Pero no del todo. Permitió en Latinoamérica la implementación de una doctrina llamada “teoría dominó”, que es fundamental para entender la situación en Centroamérica, principalmente tras la Revolución Cubana.

8.5. Teoría del efecto dominó

Esta teoría señala que una nueva pérdida en la zona donde se presentara un foco comunista, inevitablemente arrastraría a todos los demás países a la órbita soviética. La teoría dominó se relaciona con la teoría del foco de Régis Debray y Ernesto “Che” Guevara¹⁷⁶, que afirmaba que con las mismas razones alegadas por Estados Unidos para intervenir se puede encontrar una vanguardia revolucionaria, aprovechar sus condiciones objetivas, activar a las minorías descontentas y posteriormente introducir en el ambiente esas condiciones objetivas y atraer con ellos a las masas. Guevara, el campeón de una joven revolución americana y de la creación de “dos, tres, muchos Vietnams”, hizo varios aportes a la forma de enfrentarse a Estados Unidos. La guerrilla en América, como en muchas partes del mundo, fue, salvo ciertas excepciones, un movimiento de jóvenes intelectuales que procedían de las clases medias, jóvenes universitarios que buscaban cambiar el mundo, jóvenes con profundos sentimientos antianquis. Guevara se va a aprovechar de ellos para crear focos no tanto comunistas sino antianquis, como lo intentó en Bolivia.

Estados Unidos, para impedirlo y mantener su control sobre el continente, intervino en todos los países, hubiera o no razón para ello, militar y económicamente.

8.6. Intervención en Guatemala.

Todo lo anterior tiene su ejemplo más emblemático en la situación generada en Guatemala, el primer conflicto entre la OEA y la ONU. Hacia 1945 era un país con una población mayoritariamente indígena y con una economía en manos de grandes cafetaleros y terratenientes, dependiendo del capital norteamericano, que controlaba los

¹⁷⁶ Ya en 1961, Ernesto Guevara, apodado “Che” por su nacionalidad argentina, extractó un documento del Departamento de Estado norteamericano sobre América, en su intervención ante el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos en Punta del Este, Uruguay, donde se aceptó la Alianza para el Progreso. Una de sus referencias es significativa: “El peligro - argumentaba el texto del Departamento de Estado - no es tanto de que un aparato subversivo, con su centro en La Habana, pueda explotar la revolución, como que una creciente miseria y descontento entre las masas del pueblo latinoamericano proporcione a los elementos procastristas oportunidades de actuar.” En alguna otra parte del documento se señalaba: “a parte su efecto directo sobre el prestigio de Estados Unidos en esta zona la supervivencia del régimen de Castro pudiera tener un profundo efecto sobre la vida política americana en los años venideros.” Durán Ros, Manuel, “Percepción de la seguridad en la comunidad iberoamericana de defensa” en *Comunidad iberoamericana en el ámbito de la defensa*, Centro Superior de Estudios Estratégicos. Monografías del CESEDEN, nº 32. Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, septiembre 1999, página 97

principales sectores productivos, o sea, la producción bananera, las líneas férreas y las empresas de energía eléctrica. En 1944 fue derrocada la dictadura de Jorge Ubico, cuyo gobierno se caracterizó por mantener los intereses de la minoría terrateniente y norteamericanos. Los guatemaltecos eligieron como Presidente a Juan José Arévalo, quien duró en el cargo hasta 1951, lo que lo convirtió en el primer Presidente electo.

Arévalo pretendió realizar una reforma social con la ayuda de técnicos y misiones culturales norteamericanas, ayuda que se ganó declarando fuera de la ley al Partido Comunista. Lo que buscaba era mejorar la calidad de vida en un país donde la mano de obra rural representaba el 90 % del total de la población, y donde el 70 % de las tierras estaba en manos del 2,2% de los propietarios. La renovación nacional que el gobierno llevó adelante mejoró las condiciones de la clase trabajadora a través de importantes leyes. Pretendió reducir la importancia de los militares en la vida del país y acabar con los privilegios que gozaban las empresas extranjeras, sometiéndolas a las leyes nacionales.

La ayuda norteamericana duró hasta que se pretendió que la UFCO cumpliera el Código del Trabajo. La UFCO había llegado a Guatemala gracias al apoyo de los gobiernos liberales, que pretendieron construir mejores carreteras para comunicar los puertos de la zona atlántica con los de la zona pacífica. La compañía platanera comenzó sus operaciones en el país por tener un acuerdo con la International Railways of Central America, empresa que había recibido una importante concesión de tierras baldías por parte del mismo gobierno guatemalteco. A partir de 1906, por medio de adquisiciones y de nuevas concesiones, la UFCO amplió sus propiedades en el valle de Motagua, hasta que en 1936 se dirigió hacia la costa del Pacífico. Para 1950, la UFCO no sólo controlaba el comercio del plátano y del café (que era el producto que exportaba Guatemala), sino también las tierras, los ferrocarriles, los puertos, la llegada de tecnología, las inversiones... O sea, controlaba Guatemala¹⁷⁷.

¹⁷⁷ La UFCO o “la frutera” estableció un monopolio sobre la producción y distribución de plátanos. Pero no sólo controló el comercio de esa fruta, mediante concesiones gubernamentales y otros medios, favorables a ésta, pues también adquirió zonas baldías, el control del comercio de otros recursos naturales, exenciones fiscales y la importación libre de productos extranjeros que no pagaban impuestos aduaneros. Así se fue debilitando todavía más el Estado centroamericano, porque su fuente de ingresos estaba en manos de compañías extranjeras: no tenía forma de generar industria, porque toda la tecnología se quedaba en las zonas controladas por la compañía; no se podían contratar créditos, porque tenían que tramitarse a través de la compañía; tampoco tenía control de la información, porque la UFCO era dueña de la Tropical Radio and Telegraph; y los puertos eran propiedad de la compañía. Mediante la conexión con Henry Meiggs, la UFCO era propietaria de la International Railways of Central America, creando economías de enclave. “La economía centroamericana se hizo completamente dependiente de la exportación de dos cultivos comerciales, el café y los plátanos. Ahora, la fortuna económica del istmo dependía casi por entero de los caprichos del mercado internacional. Cuando los precios de estos dos productos eran bajos, también lo eran los ingresos y había poco espacio para una respuesta flexible, ya que no era fácil ni rápido convertir las plantaciones para que produjeran productos alimentarios básicos (en caso de que los propietarios quisieran hacerlo, lo que no era habitual). También merece la pena destacar que el café representaba una proporción mayor de las exportaciones que los plátanos y que la UFCO no controlaba su mercado. En términos económicos estrictos, sólo Costa Rica, Honduras y Panamá eran “repúblicas bananeras”. Guatemala, El Salvador y Nicaragua eran principalmente países cafetaleros”. Skidmore, Thomas y Smith, Peter, *op. cit.*, página 349

Jacobo Arbenz, sucesor de Arévalo, gobernó entre 1951 y 1954. El proceso de cambio abordado por Arbenz se centraba básicamente en la reforma agraria, con la que se pretendía modernizar las estructuras agrícolas del país, y que preveía la expropiación de las propiedades mayores de cien hectáreas y de las tierras no cultivadas. Quiso recortar el poder de los monopolios y oligarquías sobre la economía, y convertir al país en una nación económicamente independiente, pasando de una economía colonial a una capitalista moderna. Intentó expandir el mercado interno y aumentar el poder adquisitivo de la población, como paso previo a la industrialización del país, uno de los objetivos de su política económica. La oposición de las clases altas y la tibieza de los elementos liberales hicieron que el régimen se deslizase hacia los comunistas. Cuando, en 1952, se promulgó la Ley de Reforma Agraria, el choque con los intereses norteamericanos fue evidente. La Ley preveía la expropiación de las propiedades mayores de 100 hectáreas, el reparto de parcelas entre los campesinos sin tierra y una compensación en bonos.

Los problemas con Estados Unidos se plantearon porque del millón y medio de hectáreas expropiadas entre 1952 y 1954, unas 160.000 de tierras no cultivadas eran propiedad de la United Fruit Company. La United Fruit comenzó una feroz campaña contra Arbenz, acusándolo de comunista y de agredir los intereses económicos estadounidenses. No aceptó la expropiación ni las indemnizaciones. La misma posición adoptó la International Railways of Central America. El gobierno de los Estados Unidos apoyó las reclamaciones, considerando que las acciones de Arbenz fueron medidas tomadas en medio de una campaña antiyanqui.

La crisis se centró en torno a las acusaciones de infiltración comunista por un lado e imperialista por otro. Los publicistas de la UFCO acusaron al régimen de Arbenz de ser suave con el comunismo y lo etiquetaron de amenaza para la seguridad de Estados Unidos y el mundo libre en general. Si eran derrotados, Guatemala sería un nuevo satélite soviético, y la URSS se apoderaría del canal de Panamá. Y se daría el efecto dominó, ya que a Guatemala le seguiría el resto de Centroamérica.

“Un memorandum de la CIA fechado en 1952 describe la situación en Guatemala como “contraria a los intereses norteamericanos” a causa de la “influencia del comunismo... basada en la defensa de reformas sociales y políticas de corte nacionalista.” El documento advertía que Guatemala “ha incrementado su apoyo a los comunistas y a otros militantes anti-norteamericanos en otros países centroamericanos.” Un ejemplo citado fue el presunto regalo recibido por Figueres consistente en 300.000 dólares”¹⁷⁸.

En agosto de 1953, Estados Unidos decidió actuar. John Foster Dulles, asesor de Eisenhower, dirigió una campaña en la OEA para estigmatizar a Guatemala como agente de una potencia que no pertenecía al hemisferio, específicamente la Unión Soviética, y por lo tanto sujeta a la acción colectiva por el Tratado de Río de 1947. La queja de Dulles no era desinteresada, pues su familia tenía inversiones en la United Fruit. En la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, realizada en 1954, Estados Unidos insistió en su idea de tomar medidas contra Guatemala, lo que no apoyaban la mayoría de los demás países. Diecisiete de ellos, temerosos de represalias económicas y

¹⁷⁸

Chomsky, Noam, *op.cit.*, pág. 24

gobernados por dictaduras militares, acabaron apoyando la propuesta, que se expresó a través de la llamada Declaración de Caracas: el control de las instituciones políticas de un país americano por el comunismo internacional constituye una amenaza para la soberanía e independencia de América. La verdad es que la amenaza del régimen de Arbenz, pese a su pro comunismo, era más económica que ideológica. Con la declaración, se perfeccionaba el contenido de la Doctrina Monroe y se sentaba un precedente peligroso.

Lo verdaderamente grave fue que por vez primera se planteó si el asunto caía dentro de la jurisdicción de la OEA o de la ONU.

Tras la Declaración de Caracas se pasó a usar métodos contrarrevolucionarios, o sea, acción encubierta. El gobierno de Arbenz consideró entonces que era posible la intervención estadounidense. Impuso duras medidas sobre la oposición interna y se dirigió a Europa Oriental en busca de armamento de pequeño calibre. Cuando se supo que armas checas habían sido enviadas a Guatemala, el Departamento de Estado dio orden a la CIA para actuar¹⁷⁹. Remitieron armas a Honduras y Nicaragua y desde Honduras se proyectó un ejército adiestrado por la CIA bajo el mando de Carlos Castillo Armas, coronel que había encabezado ya un golpe abortado, grupo que puso en funcionamiento una emisora de radio, mientras que la CIA proporcionó unos cuantos aviones de combate de la Segunda Guerra Mundial para bombardear la capital guatemalteca. Guatemala apeló a la OEA y al Consejo de Seguridad¹⁸⁰, pero antes de que se tomase cualquier medida, el régimen de Arbenz desapareció. Sometido al ataque de estos aviones, y convencido de que un gran ejército se aproximaba a la capital, Arbenz renunció. Los rebeldes de Castillo Armas llegaron hasta la capital casi sin encontrar resistencia. El poder quedó en manos de una Junta que suprimió los sindicatos, los partidos políticos y devolvió la mayor parte de las tierras a la UFCO. También firmó un Pacto de Ayuda y Defensa mutua con Estados Unidos en 1955. Guatemala fue sometida a la política estadounidense en una operación de la CIA relativamente barata y eficiente.¹⁸¹

Los hechos de Guatemala demuestran algo que los latinoamericanos habían percibido durante la creación de la ONU: Estados Unidos decidió atacar a Arbenz después de la expropiación. Es decir, que mientras un gobierno fuera de izquierdas, pero

¹⁷⁹ Este órgano estaba dirigido por Allen Dulles, quien tendrá un papel crucial en el asesinato de Kennedy, y que era hermano de John Foster, el que había diseñado la doctrina de represalia masiva de Eisenhower

¹⁸⁰ Según Antonio Remiro, Guatemala envió un telegrama al Presidente del Consejo de Seguridad el 19 de junio de 1954, solicitándole una reunión urgente del Consejo para que “conforme a los artículos 34, 35 y 39, se impidiese la agresión que ese país sufría. Cuando 3 días después Guatemala renovó su requerimiento, lo hizo en “virtud de los actos de agresión de que era objeto”. Remiro Brotóns, Antonio, *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA* Publicaciones del real Colegio de España, Bolonia, 1972, pág 45.

¹⁸¹ “Una revolución había fracasado por ambivalencias ideológicas y subversión extranjera. Iberoamérica quedó sorprendida, y llegó a la conclusión de que los Estados Unidos eran incapaces de distinguir entre medidas de cambio social y proclividad comunista, confundiendo al comunismo con cualquier reforma social. Washington había actuado unilateralmente, había usado la coacción, fomentaba de esa manera la existencia de dictaduras y se arrogaba el derecho de intervenir en cualquier momento con el pretexto de combatir al comunismo”. Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, página 436

económicamente de mercado libre, no había problemas, porque no afectaba a sus intereses. Era el “comunismo” que atacaba a la propiedad privada, relacionada ideológicamente con el principio de libertad individual, el que debía ser combatido. En este caso, Arbenz, que no era comunista, fue tachado de tal por aplicar proteccionismo y nacionalismo productivo.

Sin embargo, una isla en el mar Caribe y una revolución exitosa harían tambalear a Estados Unidos.

9. La Revolución Cubana y la invasión a República Dominicana.

En el caso cubano, la tendencia nacionalista y antiimperialista que caracterizó los movimientos de Fidel Castro desde que tomó el poder el 1 de enero de 1959, y la consiguiente confiscación de las propiedades norteamericanas, motivó un clima de tensión entre los soviéticos y los estadounidenses, que se agudizó cuando Castro se inclinó hacia la órbita soviética¹⁸². Fidel, tratando de librar a la isla de la tradicional dependencia de los Estados Unidos, optó por la rebelión contra el gobierno del general Fulgencio Batista, que había tomado el poder de nuevo en 1952 y había derogado la Constitución.

*“En el nivel de las ideas, (la revolución cubana) pronto terminó con el valor de la democracia política como instrumento defectuoso para conseguir la denominada democratización real de la sociedad en los planos económico y social, rehusando, en contra de lo proclamado en los momentos álgidos de la lucha contra la dictadura de Batista, revalidar los mandatos del poder por elecciones libres y regulares. Mientras que en la revolucionaria peculiar, por mediación de la creación de focos de guerrilla, de tomar el poder por parte de la izquierda. Ambos factores no fueron ajenos al desencadenamiento de una de las etapas más sombrías que acechó a la mayoría de los Estados latinoamericanos en la década de los años setenta, por cuanto que la reacción autoritaria entonces se suscitó y movió frente al descrédito de la democracia y a la amenaza de la guerrilla revolucionaria”*¹⁸³.

Fidel Castro siguió una línea activista: ataque a un cuartel del ejército en 1953, prisión, exilio, invasión de Cuba por una fuerza guerrillera que, en su segundo intento,

¹⁸² “A principios de la década de los sesenta tuvieron lugar cambios fundamentales en la política y actitud de los Estados Unidos con relación a Hispanoamérica. Razones: la Revolución Cubana y el comienzo de la administración Kennedy. A causa de ello los Estados Unidos comenzaron a tomar en consideración las peticiones de sus vecinos para solucionar la injusticia social y económica imperante en el continente. También influyeron en el cambio de política la descolonización africana y asiática, y la política de Rusia, que se alzó como defensor de las naciones subdesarrolladas, aunque no fueran comunistas (N. Khrushchev). La URSS prestó ayuda técnica y económica.” Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, página 436.

¹⁸³ Alcántara Sáez, Manuel, “La frontera hispana del Caribe” en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Las fronteras del mundo hispánico*. Cuadernos de Estrategia 39. Ministerio de Defensa, Madrid, diciembre 1991.

se estableció en las montañas de la provincia más remota. Y obtuvo la victoria con una estrategia guerrillera que contó con pocos hombres, y que fue atípica¹⁸⁴.

El nuevo gobierno no despertó las suspicacias de Estados Unidos hasta que Castro inició su programa de reforma agraria y social, que incluyó la confiscación de propiedades norteamericanas. Hacia 1960, las pérdidas por esta confiscación ascendían a mil millones de dólares, ya que no hubo compensación al Estado norteamericano. El profundo sentimiento antiyanqui de la mayoría de la población cubana hizo que Castro se inclinara por establecer lazos comerciales con la Unión Soviética, lo que finalmente selló su destino¹⁸⁵.

La ofensiva diplomática no se hizo esperar. Cuba acusó a los Estados Unidos de agresión económica ante el Consejo de Seguridad de la ONU. La nota, del 11 de junio de 1960, indica que se estaban produciendo “amenazas, medidas vejatorias, maniobras, actos de represalia y agresión reiterados” por parte de Estados Unidos. El Consejo, mediante votación, dejó la cuestión pendiente de un informe de la OEA, quedando estampado el manifiesto de la Unión Soviética de que toda agresión de Estados Unidos contra Cuba llevaría aparejada represalias por parte de las fuerzas soviéticas. Para evitarlas, Estados Unidos acusó a Cuba ante la OEA de estar permitiendo la infiltración comunista en el hemisferio y no estar cumpliendo sus obligaciones como miembro de la OEA, para tener el apoyo de los demás Estados americanos. Como fruto de la apelación de los Estados Unidos, tuvo lugar la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de

¹⁸⁴ El levantamiento contra Batista comenzó en julio de 1953, con el intento de asalto al cuartel de Mondaca en Santiago de Cuba, asalto que terminó en fracaso. Castro se exilió en México, donde fundó el “Movimiento del 26 de julio”, donde se le unió Ernesto “Che” Guevara. En noviembre de 1956, el Movimiento organizó una expedición armada y embarcó en el Gramma en dirección a Cuba. Desde el refugio que se situó en la Sierra Maestra, y con el apoyo del proletariado rural y urbano, se inició la guerra revolucionaria en mayo de 1957. Con la colaboración de aquellos sectores proletarios, y por el abandono de Estados Unidos al gobierno de Batista, Castro entró en La Habana y tomó el poder el 1 de enero de 1959. “Fidel ganó porque el régimen de Batista era frágil, carecía de apoyo real, excepto del nacido de las conveniencias y los intereses personales, y estaba dirigido por un hombre al que un largo período de corrupción había vuelto ocioso. Se desmoronó en cuanto la oposición de todas las clases, desde la burguesía democrática hasta los comunistas, se unió contra él y los propios agentes del dictador, sus soldados, policías y torturadores llegaron a la conclusión de que el tiempo había pasado. Fidel lo puso en evidencia y, lógicamente, sus fuerzas heredaron el gobierno”. Hobsbawm, Eric, *op. cit.*, página 437

¹⁸⁵ En marzo de 1960, Castro puso en duda los derechos de los Estados Unidos sobre la base naval de Guantánamo. Había que deshacerse de Fidel. La CIA se encargó de la formación de exiliados cubanos para crear un grupo que derrocara a Castro recurriendo incluso al asesinato; al mismo tiempo, se decidió cortar toda ayuda económica a la isla, y se redujeron las importaciones de azúcar cubana en un 95%. El boicot norteamericano tuvo un efecto adverso: en vez de conseguir que la población expulsara a Fidel, se hizo más fuerte el sentimiento antiyanqui, y la presencia soviética fue más patente, ya que, para establecer un aspecto diferenciador con el resto de la zona del Caribe, sometida a Estados Unidos, la Revolución se definió socialista, abrazando el marxismo-leninismo como ideología oficial y desarrollando políticas socioeconómicas igualitarias, que acercaron aún más al régimen de Castro con la Unión Soviética, con quien se firmaron tratos por los cuales se intercambió azúcar por maquinaria y petróleo. De este modo el comercio con el bloque soviético sustituyó al que se hacía con los Estados Unidos. A finales de 1961, la mayor parte del azúcar cubano iba a países comunistas y un 80% del comercio cubano se realizaba con el bloque soviético. Complementariamente, se construyó un gobierno basado en el autoritarismo caudillista en el que Fidel Castro era y es todavía la figura central, gobernando consultivamente con un grupo conformado en el Partido Comunista de Cuba, único existente, y se comenzó a reunir armas, de factura soviética, para defenderse de la amenaza de la invasión estadounidense.

Asuntos Exteriores en San José de Costa Rica el 22 de agosto de 1960. Los propósitos del encuentro giraron en torno al reforzamiento de la cooperación interamericana a la vista de la posible intervención extracontinental. Estados Unidos acusó al gobierno de Moscú de interferir en los asuntos internos de América, poniendo en peligro la paz y la seguridad. La Reunión de San José sirvió para condenar todo tipo de intervención de una potencia extracontinental, y para exponer que ningún Estado americano podía imponer a otro una ideología o unos principios políticos, económicos o sociales.

Poco después de la Reunión de Costa Rica, Estados Unidos tomó una política de actuación unilateral, y así en noviembre de 1960, sin consultar a la OEA, Estados Unidos despachó fuerzas navales a América Central para prevenir posibles invasiones apoyadas por Cuba. Hasta que Eisenhower, al retirarse del gobierno, rompió relaciones con Cuba.

9.1. Bahía Cochino

En 1961, Kennedy subió a la presidencia. La CIA había terminado el adiestramiento de los exiliados cubanos, entrenados y equipados en Guatemala, y estaba lista para actuar invadiendo la isla. Presionado por sus consejeros, Kennedy aceptó la operación; pero negó el apoyo aéreo estadounidense. El 17 de abril de 1961, unos 1400 cubanos desembarcaron en Bahía de Cochinos, en la costa sur de Cuba. La invasión estaba mal planeada, escasamente equipada y se llevó a cabo con torpeza. El esperado levantamiento popular no llegó a materializarse, así que los invasores fueron sometidos con facilidad. El fracaso en Bahía de Cochinos fue seguido de una ola de descontento americano. No se trataba de que los gobernantes de la época estuvieran de acuerdo con Fidel Castro, pero la invasión norteamericana era una violación a la soberanía cubana. Además, dejó en ridículo a Estados Unidos en el aspecto militar. El régimen cubano procedió a desarrollar lazos económicos y políticos más estrechos con la Unión Soviética y decidió exportar su régimen.

El fracaso de esta operación y el fuerte apoyo con que Castro contaba en su país forzó el siguiente paso para lograr el aislamiento de Cuba.

9.2. La condena a Cuba en la OEA.

En noviembre de 1961, Colombia pidió que la OEA convocara una Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores, que tuvo lugar el 22 de enero de 1962 en Punta del Este (Uruguay). El Secretario de Estado norteamericano, Dean Rusk, insistió en la necesidad de una ruptura colectiva y de un embargo total del comercio; pero algunos países americanos estimaron que esto equivalía a intervenir en la autodeterminación del pueblo cubano. Pese a ello, Estados Unidos se vio apoyado en sus pretensiones por veinte países. Utilizando nuevamente la vía diplomática, Estados Unidos consiguió que Cuba fuera expulsada de la OEA, por considerar que no podía

existir dentro de la organización un país identificado con la ideología marxista—leninista, incompatible con los principios y objetivos de la organización. La votación fue favorable en términos políticos; Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México se abstuvieron alegando que, para esta expulsión, había que enmendar la Carta de la OEA; pero no se logró que el bloqueo económico practicado por Estados Unidos fuera efectivo, debido a la ayuda del bloque comunista, a que muchos países europeos comerciaban con Cuba y a que cinco naciones americanas mantuvieron sus relaciones con la isla: Brasil, México, Bolivia, Uruguay y Chile.

“En el término “subvención comunista” encuentra expresión la combativa comunión de los intereses del Estado-hegemón y los intereses domésticos de los grupos en el poder en ciertos países iberoamericanos. En la medida en que el Estado-hegemón trata de involucrar a la Organización Regional en el juego de esta alianza, coopera a la crisis de la Organización”¹⁸⁶.

Tras Cuba, la situación a nivel continental fue tensa, y los problemas de intervenciones se reanudaron. La alternativa revolucionaria de Fidel Castro humilló a Estados Unidos; primero, por el fracaso de la invasión anticastrista en Bahía Cochinos; segundo, por la torpe cobertura utilizada para esconder su participación. El fracaso en Bahía Cochinos hizo a Fidel más fuerte que nunca, porque había demostrado que Estados Unidos representaba una amenaza constante para la seguridad no sólo cubana, sino americana. El fracaso de la invasión a Cuba confirmó el peor temor norteamericano: la entrada de otra superpotencia en el hemisferio.

9.3. Nueva Frontera (1960-1980)

Este período recibe el nombre de la política interna de John F. Kennedy (1961 - 1965, pero murió en 1963), que buscaba combatir los males que aquejaban a la sociedad norteamericana (desigualdad, discriminación, convencionalismo); algo así como reflotar el Nuevo Trato. Sin embargo, en política internacional, estuvo marcada la Revolución Cubana.

La Revolución cubana rompió el equilibrio en que se basaban las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y las que existían entre Estados Unidos y América. Después de 1945, no hubo una guerra a gran escala que pudiera provocar un enfrentamiento directo entre las dos potencias nucleares, sino pequeños focos como lo fueron Corea y Grecia, donde ambas grandes potencias intervinieron apoyando a las fuerzas internas en pugna. En los lugares donde las tensiones derivaron en conflictos armados, la forma más común de lucha revolucionaria fue la guerra de guerrillas. Entonces, el escenario se situó en América. Y veremos que la atención que se le dará tendrá repercusiones nefastas: las intervenciones (en especial en República Dominicana) para apoyar dictaduras ilegítimas, y el empeoramiento económico.

¹⁸⁶

Remiro, Brotóns, Antonio, (1972), *op.cit.*, pág. 219.

9.4. La economía americana

*“El fenómeno cubano dio lugar al desarrollo de dos experimentos: el cubano mismo, con apoyo del bloque comunista, y el defendido por los Estados Unidos, pacífico y democrático, sin revolución (Alianza para el Progreso). La “guerra fría” se centró así en el problema del subdesarrollo, e Hispanoamérica pasó a ser personaje importante del problema”.*¹⁸⁷

Uno de los cambios más importantes de la segunda mitad del siglo XX fue liberarse de los dilemas políticos, que habían sido tan frecuentes en el siglo anterior, para enfrentarse a las dificultades económicas. Y se dio una innovación: Latinoamérica comenzó a producir sus propios análisis de su problema económico, al margen del europeo. Se consideró, sobre todo tras la creación de la CEPAL, que la *teoría de subdesarrollo* impedía ver el problema de muchos países en su real dimensión. El objetivo de dicha teoría consiste en identificar los obstáculos de carácter económico, político y cultural que impiden el acceso a los niveles de vida propios del desarrollo. Se sugiere así que estos países están retrasados con relación a otros denominados países avanzados, con base en un modelo de país que es, generalmente, europeo¹⁸⁸. Esta teoría enfrentara a Estados Unidos con Latinoamérica en materia económica, puesto que el Estado norteamericano adoptará la teoría del subdesarrollo para relacionarse con el resto del continente. Veremos que tanto en el Plan Cuatro como en la Alianza, los economistas estadounidenses enfrentaron el problema latinoamericano estudiando los aspectos formales de sus deficiencias: sub-industrialización, estancamiento, alto crecimiento demográfico y pasado colonial o semicolonial; pobreza absoluta, crónica y generalizada; sistemas educativos y sanitarios anticuados e inapropiados; índices de desempleo y subempleo muy elevados y en continuo crecimiento; distribución de la renta cada vez mas desigual; primacía de sistemas de gobierno caracterizados por la ausencia de libertades formales; nivel de productividad agrícola muy reducido y sin perspectivas de mejoras; desproporción cada vez mayor entre las zonas urbanas y rurales en cuanto a niveles de vida y posibilidades; etc. Pero además se hará partícipe de la idea de que existe un Tercer Mundo, elemento con una fuerte connotación geopolítica para resaltar la homogeneidad de los países por su oposición al mundo industrial, propio del capitalismo liberal o de las economías de planificación centralizada. La noción *Tiers Monde*, francesa, tiene dos rasgos que lo singularizan: la cuestión colonial y la búsqueda de una existencia propia en la escena internacional a través del Movimiento de los No Alienados.

Latinoamérica, por el contrario, y sobre todo desde la CEPAL, vio en estas deficiencias simples manifestaciones, pero no las causas, del bloqueo a que está

¹⁸⁷

Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, página 437

¹⁸⁸

El análisis que se articula sobre las desigualdades de riquezas tropieza con la dificultad de delimitar la frontera que separa a los países en dos grupos distintos. El grupo subdesarrollado es definido en relación con un límite normativo (la renta media por habitante, por ejemplo) Las dos primeras elaboraciones sobre subdesarrollo, teorías de las etapas y modelos de cambio estructural, contemplan la ausencia de desarrollo como la consecuencia de factores sociales internos. Ambas teorías tratan de identificar las pautas de desarrollo, es decir, los indicadores del cambio que han de producirse. El carácter endógeno del subdesarrollo implicaba la caracterización de los países afectados como atrasados, tradicionales o no desarrollados.

sometido el desarrollo del Tercer Mundo, y que la causa está en el propio modelo de crecimiento del Primer Mundo. El diverso grado de desarrollo no se agota en simples problemas cuantitativos, sino que responde sobre todo a una diferencia cualitativa de estructuras. En este caso, la inserción de los países del Tercer Mundo en la economía mundial de la posguerra habría agravado la dependencia de las economías subdesarrolladas.

9.5. Plan Cuatro

El problema económico no se asumió como tal hasta poco antes del fin de la Segunda Guerra Mundial. Truman y Eisenhower se preocuparon por la seguridad de Estados Unidos, y eso significó mirar un poco a América en busca de apoyo. Pero no se tocaron los aspectos económicos, que importaban al resto del continente, cuyos gobiernos consideraban que su cooperación política y militar conllevaba la prestación de ayuda económica por parte de Washington, porque el tema no era nuevo: ya desde la década de los treinta se planteó que Estados Unidos debía contribuir al desarrollo económico americano. La administración Truman, asumiendo parcialmente las críticas y quejas latinoamericanas acerca de que Estados Unidos no tenía en cuenta sus problemas económicos y concentraba su atención en Europa, decidió dar ayuda técnica y económica a América como réplica al Plan Marshall, estimulando una visión compasiva del problema, llamada el Punto Cuatro (por haber sido el punto cuatro del Discurso al Congreso en 1945) un programa de asistencia coordinado por su gobierno para ayudar a los países en vías de desarrollo. Pero había una diferencia fundamental entre ambos continentes: el Plan Marshall se dirigió a las naciones devastadas europeas, o sea, a países derrumbados materialmente, pero que contaban con una fuerza de trabajo cualificada y experimentada. Estas economías sólo tuvieron que reparar sus infraestructuras industriales, participando activamente en el rápido crecimiento del comercio mundial que iba a producirse a partir de 1950. El problema económico de América, como el de otras zonas subdesarrolladas, era más profundo. Había una industria relativamente pequeña, incluso en los países mayores; existía una enorme escasez de mano de obra cualificada y de conocimientos técnicos especializados, y a menudo se carecía de infraestructura (carreteras, ferrocarriles) Los economistas no sabían cómo estimular el desarrollo económico rápido en esas zonas.

9.6. CEPAL

El Plan Cuatro no tuvo efectos en América, no los esperados al menos. Ello quedó claro cuando Latinoamérica creó, dentro de la ONU, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) en 1948, una secretaría de técnicos, fundamentalmente economistas, que analizarían de forma sistemática los problemas económicos de la región americana y sus países concretos, a propuesta hecha por Chile en 1947 ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, como un medio de frenar el aporte de recursos por parte de Estados Unidos en el área militar y desviarlos hacia áreas

más productivas. Por esa razón fue mal vista por Estados Unidos, que alegaba que bastaba con el Consejo Interamericano Económico y Social, establecido en México en 1945. Sobre todo, la CEPAL irritó a la administración Eisenhower, que consideró al organismo un foco de pensamiento estatista, al promover políticas que podían afectar a la empresa privada. Además, para marcar una diferencia, la sede de la CEPAL se situó en Santiago de Chile, en un esfuerzo deliberado por distanciarse de la atmósfera dominada por Estados Unidos, de la sede central de la OEA en Washington D.C.

El Secretario ejecutivo de la CEPAL fue Raúl Prebisch, economista argentino que había desempeñado un papel clave en la creación del Banco Central de su país en los años treinta. Fue responsable directo de uno de los logros más importantes de la CEPAL: formar una generación de economistas americanos que aprendieron, durante el tiempo pasado en ella, a considerar los problemas de sus países desde una perspectiva continental (entre los cuales se cuentan Enzo Faletto, Fernando Enrique Cardoso, Manuel Medina Echavarría y André Gunder Frank) y que hizo algo revolucionario: elaborar una teoría propia sobre los problemas y las posibilidades de la planificación de la política económica para solucionar los problemas de América¹⁸⁹. Esta teoría se conoce como *esquema de los “países periféricos”*, que vincula el subdesarrollo con los factores extremos. En concreto, que la deformación social deriva de las modalidades de la colonización y de la violenta inserción de estas naciones en la división internacional del trabajo¹⁹⁰. La realidad latinoamericana es que la tecnología avanzada de los países industrializados la producen empresas privadas que la utilizan para obtener beneficios. La distribución y las ventas requieren inversión directa, conducente a una remisión final de beneficios, que pueden, en principio, exceder con mucho la inversión original. Además, las multinacionales pueden mantener un poder de monopolio en el mercado local, ofreciendo unos precios más elevados de los que habría permitido un mercado competitivo. No hay, por ende, una relación comercial, sino una de dependencia.

La “teoría de la dependencia” apunta a la relación histórica más que a modelos existentes. El sociólogo Ruy Mauro Marini sería quien sentaría las bases de esta línea, argumentando que América Latina es determinante para el proceso de acumulación de capital a nivel mundial. Otro sociólogo, Medina Echavarría, introdujo otros elementos de análisis, sobre todo el factor de “heterogeneidad estructural”, es decir, la mezcla de moderno y colonial que puede apreciarse en las estructuras sociales, económicas y

¹⁸⁹ Para comprender el pensamiento de la CEPAL se recomienda el libro de Ramos, Joseph, *Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, 1994.

¹⁹⁰ Según Prebisch, la economía mundial desde 1880 había funcionado de forma sistemática en detrimento de los países que se basaban en la importación de productos primarios. En el sistema de capitalismo monopolista, los países pobres de la periferia satisfacen la necesidad cada vez mayor, por la ley de la plusvalía creciente, de unas fuentes de demanda externa y de posibilidades rentables de inversión. Dada la naturaleza de las necesidades estructurales de los países ricos, la relación entre el centro y la periferia es, forzosamente una relación de dominación, explotación y dependencia. Esta es la teoría clásica, porque hacia los años sesenta algunos economistas, vinculados a la tradición marxista, identificaron el subdesarrollo con la teoría del imperialismo incompleto. Empero, cualquiera de las dos visiones que se elija, se partía del principio de que los países centrales habían generado la dependencia en los periféricos, Ramos, Joséph, *op.cit.*

políticas. Según Paul Baran, Teotonio Dos Santos y Gunder¹⁹¹, el subdesarrollo de los países es resultado del desarrollo de los que se encuentran en el centro, ya que forma parte de la naturaleza expansiva de las naciones desarrolladas, consolidándose particularmente en condiciones de subordinación. No sería una situación de atraso, sino un hecho posterior ya que crea dependencia condicionada principalmente como un acceso a los recursos primarios. Como hemos visto, ésta es la situación en América Latina: para hablar de intervención hemos tenido que mencionar las exportaciones (oro y plata, tinturas, pieles, caucho, café, etc.) explotadas por los centros de la producción mundial y sus aliados locales, las clases terratenientes, concluyendo que no había una industrialización propia, sino de gigantescas corporaciones extranjeras.

¿Cuál era la salida a este dilema? Primero, adoptar acuerdos internacionales para proteger a los exportadores de productos primarios de las enormes fluctuaciones del precio de mercado. Para enfrentar los desajustes ocasionados por la economía internacional, Prebisch planteó la idea de un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, estimulado por una moderada y selectiva política proteccionista que permitiera contrarrestar el deterioro de los términos de intercambio¹⁹². En líneas generales, los proyectos de integración, según Presbisch - CEPAL, persiguieron la formación de conjuntos de países de un mismo continente que, mediante el establecimiento de vínculos de cooperación, solidaridad e interdependencia adquirirían la fuerza suficiente para lograr amplios beneficios individuales y colectivos. Segundo, los países en vías de desarrollo más grandes debían industrializarse. De hecho, el análisis Prebisch - CEPAL proporcionó argumentos a los políticos estadistas de muchos países, pero, sobre todo, la CEPAL otorgó a los americanos reformistas la confianza para moldear sus estrategias de desarrollo propias, sabiendo que podían contar con un recurso intelectual que era auténticamente americano.

9.7. Alianza para el Progreso.

Como hemos indicado la Revolución cubana cambió todo el panorama. Los gobiernos en Estados Unidos ya no solo debían preocuparse por unas quejas, sino por impedir que los países subdesarrollados del continente siguieran el ejemplo cubano. Así, se diseñó la Alianza¹⁹³.

¹⁹¹ Baran, Paul, "The Political Economy of Growth", Monthly Review Press, Nueva York, 1962. Dos Santos, Teotonio "The Crisis of Development Theory and the Problem Dependence in Latin America", Siglo XXI vol. 21 1969. Hans W. Singer señala que la relación desarrollo-subdesarrollo es una especie de gancho en la que los países más ricos crecen más rápido sobre la base de tecnologías intensivas en capital, y el mejoramiento de los indicadores de mortalidad. Mientras que en los países pobres existe una explosión demográfica, el riesgo de altos niveles de desempleo, falta de un personal calificado para el desarrollo tecnológico etc. "Dualism Re-visited: A New Approach to the Problems of Dual Society in Developing Countries", Journal of Development Studies. vol. 7, n° 1, octubre 1970.

¹⁹² Prebisch, Raúl, *Una nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, 1964.

¹⁹³ "La Alianza para el Progreso venía a ser un acuerdo conjunto una alianza de todos los pueblos de América para alcanzar un revolucionario y rápido progreso económico - social. Era un programa conjunto cuyo objetivo lo recoge claramente el preámbulo de la Carta: "Esta Alianza se funda sobre el principio de que los hombres libres, trabajando dentro de la libertad y a través de las instituciones de la

Fue un programa de cooperación creado para evitar la extensión del comunismo en América, mediante el fomento del desarrollo económico y la promoción de la reforma política y social. El comunismo internacional era una pesadilla, sobre todo desde que el líder soviético, Nikita Khrushchev, había presagiado el triunfo del comunismo citando a Asia, África y América como los centros revolucionarios más importantes en la lucha contra el imperialismo. Para Kennedy, la única forma de detener ese avance era a través de mejoras en el estilo de vida de los países proclives a caer en desórdenes sociales, especialmente en las áreas relativas a sistemas de transportes, de comunicación y producción agraria. Los estudios económicos realizados en Estados Unidos relativos a la situación en América señalaron que había un estancamiento de la economía, lo que derivaría en revueltas sociales, indicios de los golpes de Estado y las revoluciones. Esta percepción fue ratificada en el informe que entregaron Milton Eisenhower, Adlai Stevenson y Richard Nixon luego de sus respectivos viajes hechos en la década anterior, y la presencia de la Revolución Cubana. A Estados Unidos le interesaba identificar y respaldar a los dirigentes firmemente reformistas, proporcionándoles ayuda económica para lograr el crecimiento y, al mismo tiempo, les ofrecía los medios para vencer a los opositores armados internos que pudieran contar con ayuda soviética, vía Cuba. Con la Alianza para el Progreso se detendría la penetración soviética y se conservaría la esfera de influencia estadounidense. La Alianza sería como una especie de “terapia de shock”, porque buscaba obtener resultados a corto plazo. Aparte de la aportación directa conllevaba un plan de reparto más justo de la renta nacional, la puesta en marcha de reformas fiscales y agrarias, transformaciones y ajustes en los sistemas sanitarios y educativos, construcción de viviendas, etc., lo que en definitiva significaba un intento de terminar con el subdesarrollo y el malestar social en el continente. El desarrollo económico promovería la estabilidad política en América e impediría nuevas Cubas.

Bajo este efecto, Kennedy invitó a los gobiernos americanos a una reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), dependiente de la OEA, para crear formalmente la Alianza. En 1961, el CIES convocó a una reunión en Punta del Este para redactar un plan de acción, según líneas generales trazadas por Kennedy, cuyos medios para llevarlo a cabo quedaron fijados en la Carta de Punta del Este, firmada por todos los países salvo Cuba. Los Estados Unidos se comprometieron a aportar 100.000 millones de dólares a lo largo de diez años para un primer plan de reformas, aportando directamente, antes de la reunión, 20.000 millones de dólares, que, según sus estudios, los países americanos necesitaban para levantar sus economías. La Alianza trazó, asimismo, programas de cooperación y desarrollo entre los Estados Unidos y América, orientados, fundamentalmente, a la reforma agraria y al avance industrial. Para ello, antes de la reunión, el Congreso de los Estados Unidos había otorgado ya 500 millones de dólares de los cuales 4/5 partes irían al fondo de progreso social administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar viviendas, explotación de tierras, proyectos de sanidad y educación, etc. Otros fondos serían facilitados por organismos internacionales de préstamos, por inversiones privadas nacionales, y por fuentes privadas y públicas de Europa y Japón. Los países americanos,

por su parte, se comprometieron a contribuir con una parte importante de sus recursos, a redactar programas nacionales para el desarrollo de sus propias economías, y a llevar a cabo las reformas sociales necesarias para distribuir los frutos del progreso económico y social de manera justa.

Como vemos, la Alianza aplicaba a raja tabla las medidas discutidas en la teoría del subdesarrollo. Sus objetivos eran mejorar las condiciones de vida de la población, y financiar reformas y desarrollo a largo plazo mediante programas de desarrollo nacionales, integración económica, estabilización de precios de las exportaciones, etc. Sin embargo, sus dos políticas subyacentes conspirarán en su contra: desarrollar social y económicamente a América, idea que ya había sido expresada por la CEPAL, por lo cual la Alianza fue el medio usado para que Estados Unidos reclamase el liderazgo de la revolución social pacífica que pretendían los países americanos; y, al mismo tiempo, fue un programa intensificado de contrainsurgencia, mediante el cual el gobierno estadounidense ayudaría a América a combatir los movimientos guerrilleros e impedir el surgimiento de grupos subversivos. Pronto, el combate contrainsurgente primó. Así, si los gobiernos latinoamericanos deseaban la asistencia técnica y económica debían adherirse a la política anticomunista estadounidense¹⁹⁴.

En la mayor parte de su gobierno, Kennedy evitó recurrir a la intervención militar, más bien buscaba disuadir a los países de sumarse a la esfera soviética. Pero, poco después de su asesinato, el gobierno de Estados Unidos retomó tal forma de actuar.

9.8. Doctrina Betancourt

En 1963 las miradas estuvieron concentradas en Venezuela. El Presidente venezolano Rómulo Betancourt era el prototipo del reformista demócrata que buscaba Estados Unidos para el continente. Betancourt era famoso antes de llegar a la presidencia de Venezuela.

En 1958 asumió el poder tras el derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez apoyándose en una relación estrecha con Estados Unidos, al que garantizó no sólo la protección de sus intereses en el territorio venezolano, sino el apoyo a nivel internacional en su lucha contra el bloque comunista, a cambio de tener la libertad de

¹⁹⁴ Kennedy inauguró el programa de contrainsurrección, a base de desarrollar fuerzas especiales del ejército y programas de entrenamiento en academias especiales y el Programa de Acción Cívica, complemento del anterior. Como parte del esfuerzo por proteger a los gobiernos pro norteamericanos, se aumentaron los programas de aprovisionamiento y entrenamiento militar. En lugar de reforzar los ejércitos, se dio importancia a la modernización para hacerlos capaces de una acción rápida y coordinada, necesaria para combatir a las guerrillas bien entrenadas, añadiéndose un nuevo elemento: el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas de policía para controlar los disturbios urbanos y el sabotaje y mejorar sus técnicas de interrogatorios. Para ello se crearon el Peace Corps, comprometido en proyectos de cooperación y desarrollo en zonas del tercer mundo; y la U.S. Agency for International Development (USAID), departamento estadounidense para el desarrollo internacional, encargado de la coordinación de los programas económicos de la Alianza y de esta línea defensiva.

llevar adelante las reformas sociales en lo interno sin interferencias. Con ese sostén, inmediatamente reactivó y perfeccionó su posición de defensa de la democracia representativa y de confrontación con las dictaduras del continente de dos maneras

- en el Preámbulo de la Constitución de 1961, donde se lee “La sustentación de la Democracia como único e irrenunciable sistema de gobernar su conducta interior y la colaboración pacífica en el designio de auspiciar ese mismo sistema en el gobierno y relaciones de todos los pueblos de la tierra”
- en la elaboración de la llamada Doctrina Betancourt, mediante la cual se niega el reconocimiento de gobiernos de facto condenándolos como ilegítimos y privativos de los principios de igualdad y libertad a los que los pueblos tienen derecho, como asimismo a cualquier totalitarismo por ser incompatible con la libertad, la dignidad humana y la soberanía del Estado. Siguiendo una línea bolivarista, Betancourt comprendió la tradición caudillista y militarista latinoamericana como una de las causas del desequilibrio continental y buscó una fórmula que impidiese que Venezuela cayera en la serie de derrocamientos políticos que comenzaron en ese período, incluso confrontando la política pragmática norteamericana de apoyar a dictaduras por intereses geopolíticos. Fue un aliado fundamental del gobierno de Kennedy para impulsar la Alianza para el Progreso, porque a su juicio establecía una relación entre el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social.

Su postura, profundamente anticomunista, le valió las críticas de varios sectores políticos americanos, que se negaban a entender que Betancourt no condenara sólo el comunismo, sino a toda forma de gobierno dictatorial. Pronto tuvo que soportar ataques de los insurrectos guerrilleros apoyados por Cuba, y otros más agresivos de las dictaduras conservadoras. El más grave fue el intento de asesinato organizado por Rafael Leonidas Trujillo, haciendo explosionar en junio de 1960 el primer coche bomba del que se tenga registro, luego que Venezuela impulsara un voto de censura hacia su dictadura¹⁹⁵.

En noviembre de 1963, el gobierno venezolano anunció su descubrimiento de que Cuba había enviado armas a Venezuela y pidió a la OEA que actuara. Acusaba que las armas iban destinadas a las guerrillas, precisamente el tipo de fuerzas antidemocráticas que Washington había dicho que justificaría su ayuda contrainsurgente. Esta acción fue condenada en 1964 en la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores en Washington, por ser una intervención. Por 15 votos contra 4 (Bolivia, Chile, México y Uruguay) se acordó no mantener relaciones diplomáticas ni consulares con Cuba y suspender todo comercio y transporte marítimo, salvo el de mercancías necesarias para el pueblo cubano. A finales de 1964, el aislamiento político y económico de Cuba era casi completo. Sólo México consideró ilegales las medidas y no aceptó acatar la disposición, desafiando a los Estados Unidos. México tenía razones para querer que continuara el punto muerto entre Cuba y Estados

¹⁹⁵ Una mayor información se puede encontrar en el texto de Acosta Iturra, Mónica “La Doctrina Betancourt” www.monografias.com/trabajos38/doctrina-betancourt/doctrina-betancourt.shtml

Unidos: había reemplazado, en parte, a la isla caribeña como atracción turística y abastecedora de azúcar.

9.9. La intervención en República Dominicana

Rafael Leónidas Trujillo dirigió la República Dominicana desde 1930 a 1961, año en que fue asesinado. En 1962 se celebraron las primeras elecciones, en las que resultó vencedor Juan Bosch, quien emprendió la tarea de democratizar y desarrollar económicamente al país. Su gobierno apenas duró ocho meses, pues en 1963 se produjo un golpe militar que consiguió derrocar a Bosch pero que no logró la estabilización de Santo Domingo, pues la caída del Presidente y la abolición de la Constitución fue seguida por un período de enorme convulsión social que tuvo el efecto de terminar con la junta gobernante.

Los grupos políticos constitucionalistas, que habían dirigido la oposición al gobierno militar, pretendían restaurar en el poder a Bosch; pero, inmediatamente, los representantes de Estados Unidos en la República Dominicana alertaron a su gobierno del peligro de infiltración del comunismo que suponía el retorno de Bosch, y su temor de que la isla se convirtiera en un nuevo satélite soviético en el Caribe. Ante esa posibilidad, Estados Unidos no dudó en la conveniencia de intervenir militarmente en Santo Domingo, y desembarcaron las tropas norteamericanas en 1965.

Para lograr el apoyo de la OEA en la cuestión dominicana y legitimar su acción, el gobierno norteamericano intentó que ese organismo le respaldara mediante la formación de una fuerza militar interamericana, que vendría a dar carácter multilateral a su intervención. Tras muchas discusiones en el seno de la OEA y no sin una seria oposición por parte de México, Venezuela y Chile, finalmente Estados Unidos logró su objetivo de crear una Fuerza Interamericana de Paz, a la que suministraron contingentes Brasil, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Costa Rica.

Las tropas interamericanas se desplegaron por toda la isla e impusieron un gobierno provisional hasta que, bajo la supervisión de la OEA, se celebraron elecciones en 1966, en las que resultó vencedor un antiguo ministro de Trujillo, Joaquín Balaguer, candidato preferido por Estados Unidos, del Partido Reformista, de tendencia democratacristiana, quien dirigió la política dominicana desde 1966 a 1996, sin solucionar el problema económico, social y político de la isla.

9.10. Doctrina de intervención de Johnson

La razón de la presencia norteamericana en la República Dominicana fue la base de la doctrina de intervención de Johnson, según la cual toda revolución dejaba de ser un problema interno del país afectado en el momento en el que se advertía que su meta final podía ser el establecimiento de una dictadura comunista, en cuyo caso Estados Unidos se arrogaba el derecho de intervenir. En este caso no sólo estaba el criterio moral de defender las vidas de los dominicanos, dado el alto grado de violencia que se vivía en el país, y de los norteamericanos que residían en la isla (la razón humanitaria de McKinley), sino que primó también la necesidad evitar la aparición de un régimen comunista, lo que significaba, en última instancia, defender a Estados Unidos de la amenaza que suponía la presencia comunista en un territorio tan cercano a sus costas, apoyándose en que los principios del comunismo eran incompatibles con del sistema interamericano, tal como se había acordado en la Octava Reunión de ministros, celebrada en Punta del Este del año 1962.

“En septiembre de 1965, al poco de los sucesos dominicanos, la Cámara de Diputados norteamericana dio a conocer uno de los comunicados mas claros que se han dado sobre el derecho de los Estados Unidos a señalar el régimen político que debían optar los vecinos sureños. Defendiendo o justificando a posteriori la intervención en Santo Domingo, la Cámara declaró que hasta la simple amenaza de presencia por parte de “las fuerzas subversivas conocidas como comunismo internacional, justificaba que se recurriese a la fuerza armada en ejercicio de autodefensa individual”. Simple y llanamente: los Estados Unidos, según los diputados estadounidenses, poseen el derecho y el deber de eliminar de la vida política del hemisferio a cualquier régimen que consideren como una amenaza”¹⁹⁶.

La intervención en Santo Domingo debilitó al gobierno de Johnson, cuya credibilidad se puso en duda al tratar de explicar y justificar su política en la crisis dominicana, y creó una mayor tensión en sus relaciones con muchos países americanos, que vieron en la intervención otra manifestación más del imperialismo yanqui, confirmándose la predilección tradicional de Estados Unidos por los regímenes dictatoriales como garantes de estabilidad y guardianes de sus intereses, así como su apoyo a los militares como bastión contra el comunismo.

Lo irónico del asunto es que la República Dominicana había vivido intervenida por Estados Unidos, y la única vez en que tuvo un Presidente democrático ese país se lo invalida para instalar en la presidencia a un antiguo colaborador de Trujillo. Pero lo peor no era la intervención, a la que la isla estaba acostumbrada, sino a que la OEA, que había sido creada por el esfuerzo de los países americanos al sur del Río Grande, por arte de magia se había transformado en un instrumento de Estados Unidos y su política del “patio trasero”.

La intervención fue un serio golpe al sistema interamericano, y enfrentó a la ONU con la OEA. Antonio Remiro trata el tema de la intervención en República Dominicana en *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA*. Cuando el 3

¹⁹⁶

Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, página 445.

de mayo, a solicitud de la Unión Soviética, se reunió por primera vez el Consejo de Seguridad para tratar la situación, el representante de Estados Unidos encadenó su intervención con referencias a que el asunto era de competencia de la OEA (indicó que se había tenido al corriente a la OEA de la acción emprendida, se había establecido una zona de refugio y seguridad y se había apoyado un Comité de Mediación) Esto fue una mentira. No se consultó a la OEA antes de la invasión, sólo *a posteriori*, violándose los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA (relativos a los pasos a seguir en casos similares en que se trataba de un caso de emergencia), y como indica Remiro, se había creado una Fuerza Interamericana usando a las tropas invasoras (algo que es bastante habitual hoy). Como indica Remiro, Estados Unidos utilizó a la OEA, para así mantener que no estaba al tanto de lo que ocurría en la isla, poniéndola contra la ONU, y, de paso, haciendo que ninguno de los dos organismos pudiera investigar los hechos.

“El gobierno estadounidense utilizó a la Organización Regional para cubrir a nivel internacional su unilateral política hemisférica, amortiguando, gracias a su interposición, el impacto de la opinión pública mundial, tal como resulta a través de los órganos de las Naciones Unidas. Cabe preguntarse cuál habría sido el proceder norteamericano de no existir la OEA. Muy probablemente el mismo, pero en este caso su decisión le hubiera sido mucho más “costosa” en el plano internacional”¹⁹⁷.

La OEA fue usada para respaldar una acción unilateral, debilitándose su papel¹⁹⁸, algo que el Che Guevara había señalado unos años antes. En un artículo escrito en Verde Olivo el 31 de julio de 1960, llamado “La Corte de los Milagros y otros mote de la OEA”, Guevara hacía una ácida crítica a la organización, aludiendo al nombre que usara Víctor Hugo en su novela “El jorobado de Notre Dame”. Para él, la OEA había pasado a ser un engendro “donde las cosas se transforman”, por haber caído bajo el dominio de “ese padre generoso y espiritual que es el señor de la América: los Estados Unidos”.¹⁹⁹ Tildando a los gobernantes de los países americanos como “marionetas”, acusaba a la OEA de traición, por haber aprobado un voto de censura a Cuba.

Con el asunto de República Dominicana, la traición se sellaba y hasta hoy la OEA carga con ese estigma.

¹⁹⁷ Remiro Brotóns, Antonio, (1972), *op.cit.*, págs 44 y 45.

¹⁹⁸ “Posteriormente, la intervención fue interpretada de tres maneras: primera, fue una colaboración, que pretendía y consiguió salvar vidas de extranjeros, detener la violencia y evitar que los comunistas llegaran al poder; segunda, fue una mediación cuyos métodos y resultados hay que lamentar al poder, y tercera fue una interferencia contrarrevolucionaria injustificada. La crisis dominicana demostró el dominio de los Estados Unidos sobre el sistema interamericano y el olvido que este país hacía de la doctrina de la no intervención; asimismo quedaba justificado el uso de las fuerzas por una nación que se considerase amenazada directa o indirectamente por el comunismo internacional”. Morales Padrón, Francisco, *op. cit.*, página 444

¹⁹⁹ Guevara, Ernesto, “La Corte de los Milagros y otros mote de la OEA” Verde Olivo, 31 de julio de 1960

10. Reagan y Bush: El Salvador, Nicaragua y Panamá y la teología de la liberación

Tras la muerte de Kennedy, la política norteamericana entró en una profunda crisis, marcada por Vietnam y por Cuba. Del período que va desde 1963 hasta 1980, cuando entra Reagan al poder, tres serán las principales doctrinas estratégicas que serán aplicadas, las de Lyndon Johnson (1963 - 1969); Richard Nixon (1969 - 1974); y James Carter (1976 - 1980). Tuvieron en común que se adecuaron a la capacidad bélica soviética. Las tres fundamentan la disuasión en las armas nucleares y parten del supuesto de que estas últimas pueden utilizarse para hacer la guerra. De una forma u otra, se trata en todos los casos de enfoques polivalentes que combinan diversos elementos de la respuesta flexible. Y las tres están afectadas por la realidad económica. Tras la recesión que comenzó a finales de 1969 la economía norteamericana dejó de funcionar a pleno empleo, obligando a los máximos dirigentes del país a hacer frente a una delicada combinación de desempleo, inflación y déficit presupuestario. Todos ellos se comprometieron a reducir los gastos federales, pero se vieron asimismo en la necesidad de responder al incremento de la capacidad militar soviética. A esto hay que sumar la situación creada a fines de los setenta por la sobreemisión de dólares, que entre otras cosas llevó a terminar la paridad oro-dólar por Richard Nixon. Lo fundamental de estas tres doctrinas, sin embargo, no fueron tanto su diseño como el hecho que detrás de ellas estaba Henry Kissinger, que saltó a la fama durante el gobierno de Nixon, donde desempeñó tareas como consejero en cuestiones de Seguridad Nacional. Kissinger tenía presente que cuestiones que giraban en torno al poder, como la balanza de poder, los intereses nacionales y la realpolitik tenían una gran trascendencia en los asuntos exteriores. Kissinger será clave durante la presidencia de Reagan.

La década de los ochenta está completamente dominada por la presidencia de Ronald Reagan (1980-1988) y por los temores de la influencia comunista, sobre todo en Centroamérica. Con él, tenemos un retroceso a la primera época de Guerra Fría.

*“Los Estados Unidos veían cualquier debilitamiento en su supremacía global como un reto a ella, y como un signo de la ambición soviética por hacerse con el dominio mundial. Por tanto, las revoluciones de los años setenta desencadenaron lo que se ha dado en llamar “segunda guerra fría” que, como siempre, fue una lucha librada por poderes entre ambos lados, cuyos escenarios principales se localizaron en África y después en Afganistán, donde el propio ejército soviético se vio involucrado por primera vez desde la segunda guerra mundial en un conflicto armado fuera de sus fronteras”.*²⁰⁰

Reagan vio el mundo a través de la lente de la Guerra Fría. Llegó a la presidencia sin experiencia alguna en asuntos exteriores, pero trajo consigo una hostilidad inveterada hacia el comunismo. El anticomunismo se convirtió en el tema dominante de su política exterior, sobre todo en Latinoamérica. Llamando a la Unión Soviética el "imperio del mal", aludía a que los soviéticos defendían una moralidad que iba en contra de todos los valores e ideas que Estados Unidos profesaba como nación, y

²⁰⁰

Hobsbawn, Eric, *op. cit.*, página 450

que, en el fondo, eran los únicos válidos. El conservadurismo de Reagan fue una marcha atrás en los planteamientos de Carter en cuanto a las relaciones interamericanas²⁰¹, aunque un reforzamiento en la política contra el comunismo, ya que se abandonó la contención y se pasó a la ofensiva, sobre todo en Centroamérica, donde se aplicó la Doctrina Reagan a raja tabla. Fue una obsesión personal acabar con los movimientos revolucionarios latinoamericanos, y revertir la expansión de la influencia soviética usando en las zonas donde hubiera señales comunistas “músculo militar americano”, tal como Reagan lo llamó. Estaba convencido de que los problemas de esos países procedían de la agresión comunista, directa o indirecta, próxima o remota, y no de la pobreza y la represión política.

La Doctrina Reagan consideraba que el fracaso en Vietnam había paralizado las iniciativas estadounidenses, pero los soviéticos también mostraban puntos débiles, y era la supuesta debilidad soviética la espina dorsal de la Doctrina, al considerarse que Estados Unidos debía aprovecharla para impulsar una “revolución democrática en el Tercer Mundo” apoyando Washington de forma directa a tropas antimarxistas allí donde surgieran para detener la maniobra expansionista soviética. Estados Unidos ya no debía contener al comunismo sino acorralarlo. Reagan dejó claro su postura en la invasión a Granada que no toleraría regímenes marxistas cerca de sus fronteras, usando para ello una estrategia hegemónica de cuatro puntos:

1. ¿dónde debería ser contenida y acorralada la izquierda?
2. ¿cómo sería contenida y acorralada?
3. ¿de qué dimensión serían esa contención y acorralamiento?
4. ¿quién contendría y acorralaría en cada contexto a la izquierda?

Planteaba la necesidad de guerras de baja intensidad en todos los escenarios donde la presencia soviética pusiera en peligro la estabilidad y el control de la región. Junto a las intervenciones militares, las de tipo económico fueron decisivas en la evolución de varios países americanos, ya que frecuentemente Estados Unidos ha utilizado la desestabilización financiera para controlar, en beneficio propio, el desarrollo de los países americanos. El supuesto era que Washington podía salirse con la suya en los asuntos mundiales si conseguía dar la apariencia de ser militarmente el más fuerte. Y los movimientos revolucionarios desafiaban ese supuesto.

El uso recurrente de la fuerza por parte del gobierno de Estados Unidos marcaría un nuevo hito en tres incidentes: Granada, El Salvador y el caso de Nicaragua.

²⁰¹ Tres textos pueden ayudar a comprender el cambio entre la política de Carter y la de Reagan: el de Alexander Moens, *Foreign Policy under Carter: Testing Multiple Advocacy*, Westview Press, Boulder, 1990; el de Ian Derbyshire, *The Politics in United States: from Carter to Reagan*, Chambers, Cambridge, 1988; y el artículo de Leslie Gelb, "Beyond the Carter Doctrine," *New York Times Magazine* Febrero 1980. En líneas generales, Carter trató de revertir el proceso en el cual la credibilidad en el poderío estadounidense se había perdido después de la guerra de Vietnam, y trató infructuosamente de detener el avance soviético (sobre todo tras Afganistán) Pero fue ineficaz.

10.1. Invasión en Granada

La mejor muestra de la nueva situación fue la intervención militar en la isla de Granada en octubre de 1983: el primer ministro Maurice Bishop, dirigente de un gobierno de izquierdas, había llamado a técnicos cubanos para la construcción de un nuevo aeropuerto, y había firmado acuerdos similares con el bloque de gobiernos comunistas. Estas acciones desagradaron a Estados Unidos, y la llegada de los técnicos cubanos fue considerada como una intromisión directa de Cuba y de la URSS en el país y una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Bishop fue derrocado por una junta militar más radical. Reagan, ante el temor de la expansión del comunismo y con el pretexto de defender a los ciudadanos norteamericanos de las revueltas internas, envió marines y paracaidistas a la isla para deponer al régimen juntista. La Asamblea General de las Naciones Unidas condenó la acción norteamericana, Gran Bretaña rechazó la intervención en un país de la Commonwealth sin consultarlos; y los países latinoamericanos la consideraron una nueva acción de la “diplomacia del garrote”²⁰².

Estados Unidos adujo que la intervención había sido solicitada por el gobernador general de Granada, que los Estados Miembros de la Organización de los Estados del Caribe Oriental, ejerciendo su derecho de autodefensa regional colectiva, igualmente la habían solicitado y que el objetivo principal consistía en la protección de los ciudadanos norteamericanos en Granada²⁰³. La ONU no pudo aceptar ese argumento, la invasión fue condenada por la Asamblea General en la Resolución 38/7 del 2 de noviembre de 1983.

10.2. Intervención en El Salvador: Teología de la Liberación versus capitalismo depredador

En el caso del Salvador, su situación política interna que motivó la intervención, bajo el prisma norteamericano, es una de las más complejas de América. No sólo hablamos de movimientos guerrilleros, sino también de movimientos de indígenas y de rebeldes dentro de la Iglesia Católica, que crearon una nueva forma de resistencia: la Teología de la Liberación.

El Salvador había nacido como territorio independiente después de que una revuelta liberal en el año 1871 tuviera éxito y expulsara al gobierno conservador impuesto por México hacia 1863. Hacia 1880, por decreto legal, las comunidades indígenas no pudieron mantener la propiedad colectiva de la tierra, lo que llevó a una serie de usurpaciones, que tuvo como consecuencia la consolidación de una diminuta aristocracia, las 14 familias, que dominaron no sólo la economía salvadoreña, basada en el cultivo del café, sino también la política. De estas familias, la más poderosa fue la

²⁰² "The United States Acting in Grenada", A. J. I. L., vol. 78, 1984.

²⁰³ Schachter, Oscar, *International Law. Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London 1991, nota 40, pág. 125.

Meléndez, que controlará el país gracias a una coalición de los cafetaleros, inversionistas extranjeros y oficiales militares.

Hacia la década de los veinte, debido a la dependencia económica del mercado norteamericano, la economía salvadoreña cayó en la quiebra absoluta cuando se produjo el crack de 1929. En enero de 1931, Arturo Araujo fue electo Presidente, quien, en nombre del laborismo, obtuvo más del 50% de los votos y derrotó al candidato de la poderosa oligarquía del café, Alberto Gómez Zárate. Esta elección fue seguida por el golpe militar de diciembre de 1931 encabezado por el general Maximiliano Hernández Martínez. La ruptura del orden constitucional creó un descontento profundo, tanto en el país como en el extranjero y de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad firmado entre los gobiernos de América Central y Estados Unidos en 1923, los estadounidenses se negaron a reconocer al nuevo régimen. Esto, unido a los problemas campesinos, llevó al país a una revuelta social. La rebelión campesina estalló en la región salvadoreña de Nahizalco y Juayúa en enero de 1932 liderada por Agustín Farabundo Martí²⁰⁴. Durante tres días tropas del gobierno lucharon contra los grupos indígenas, que estaban armados con machetes y garrotes. Fue una masacre de campesinos. Así fue como el general Hernández Martínez se mantuvo en el poder y llegó a obligar a Estados Unidos a reconocer a su gobierno lo cual puso fin al Tratado de Paz original de 1923, que consistía en boicotear a los regímenes no electorales.

Hasta 1972, la historia de El Salvador es una seguidilla de golpes militares y Presidentes títeres, y una guerra llamada La Guerra del Fútbol²⁰⁵, hasta que el alcalde de San Salvador, José Napoleón Duarte, fundador del Partido Demócratacristiano, es encarcelado, torturado y exiliado por el coronel Armando Molina.

Una parte de la Iglesia salvadoreña, agotada por esta serie de matanzas, decidió actuar al margen del Vaticano, como ya lo estaban haciendo otros eclesiásticos en Argentina, Colombia y Brasil, inspirados en el Concilio Vaticano II y en otros documentos derivados de él.²⁰⁶ En el Concilio, la Iglesia empezó a considerar el

²⁰⁴ Comunista y admirador de César Sandino, buscaba la reforma agraria. Fue reprimido violentamente, transformándose en un símbolo de la resistencia y la revolución en Latinoamérica

²⁰⁵ A lo largo de la década de 1960 la superpoblación del país obligó a miles de salvadoreños a emigrar de forma ilegal a Honduras. En 1969 el gobierno hondureño llevó a cabo una reforma agraria, por la cual numerosos salvadoreños se vieron privados de sus tierras de cultivo y fueron expulsados a su país. Todo ello provocó el estallido de un breve conflicto armado entre Honduras y El Salvador conocido como guerra del Fútbol, debido a que ocurrió días después de la finalización de la eliminatoria para la participación en el Mundial de Fútbol que se celebraría en México, con el ataque de la fuerza aérea salvadoreña a la base militar del aeropuerto de Toncontin, en Tegucigalpa (Honduras). Gracias a la intervención de la OEA se consiguió un alto el fuego y años después, en 1980, ambos gobiernos firmaron la paz en la ciudad de Lima (Perú), comprometiéndose a cumplir con las resoluciones de la OEA.

²⁰⁶ Un documento clave fue la encíclica de 1967 *Populorum progressio* (Sobre el progreso de los pueblos), del Papa Paulo VI. Paulo VI se concentró en temas del desarrollo del Tercer Mundo. La encíclica insinuaba una fuerte crítica al orden económico internacional existente, lo que llevó al Wall Street Journal a llamarla “marxismo recalentado”. No obstante, el Papa parecía suponer que se alcanzaría el desarrollo por medio del consenso más que por la lucha. En América Latina el pasaje más citado era el párrafo 31: “Sabemos... que un levantamiento revolucionario —salvo donde hay una manifiesta tiranía desde hace tiempo, lo cual causaría un enorme daño a los derechos personales fundamentales y un perjuicio peligroso al bienestar común de la nación— produce nuevas injusticias, desequilibra más elementos y acarrea nuevos desastres”. Poco tiempo después, un grupo de dieciocho obispos del Tercer

“progreso humano” como evidencia de la labor de Dios en la historia humana. Aprovechando la apertura en los debates, los obispos latinoamericanos y de otros países no europeos insistieron en que el documento sobre la Iglesia en el mundo moderno debería referirse al tema del desarrollo, que al final no tuvo la fuerza que los obispos pretendían. Sin embargo, había mostrado al Vaticano la actitud crítica de América Latina con respecto al rol social de la Iglesia. ¿El catolicismo reforzaba el fatalismo, actuando como “narcótico”? ¿Debería vender la Iglesia sus propiedades? ¿No deberían renunciar los sacerdotes a sus privilegios y vivir como la gente común? También criticaban la sociedad existente. Respondiendo implícitamente a las advertencias del Papa contra la violencia, un documento señaló un “modelo centenario de violencia producido por las existentes estructuras de poder económicas, políticas, sociales y culturales”. También empezaron a cuestionar los tipos tradicionales de trabajo, como la enseñanza en escuelas privadas, y a inclinarse por el trabajo pastoral con los pobres. Estas críticas estaban fundadas en el hecho que la Iglesia en el continente había respaldado a dictadores, empresarios y latifundistas, vistos por estos obispos como los responsables de las miserias de la gente en América. Pero lo que causó impacto fue la decisión del padre Camilo Torres, que se unió a la guerrilla colombiana. Concluyendo que la política convencional, con sus partidos controlados por la oligarquía, no aportaría un cambio significativo, empezó a proponer la formación de un Frente Unido de amplias bases que podría unir a campesinos, trabajadores, habitantes de las barriadas, profesionales y otros, para presionar por un cambio fundamental. Torres habló abiertamente de la necesidad de una revolución, a la que definía como un “cambio fundamental en las estructuras económicas, sociales y políticas”. Había que quitar el poder a los privilegiados y dárselo a las mayorías pobres: ésa era la esencia de la revolución. Podría ser pacífica si las élites privilegiadas no oponían resistencia violenta. Las ideas de Torres inspiraron la Declaración de los Obispos Latinoamericanos de la Conferencia de Medellín (1968), donde un grupo de sacerdotes y monjas denunciaron al capitalismo y al comunismo como afrentas a la dignidad humana; culparon del hambre y de la miseria a los ricos y poderosos; pedían a los cristianos que se comprometieran con la transformación de la sociedad; denunciaban la “violencia institucionalizada” y se referían a ella como a una “situación de pecado” (por lo tanto extendiendo la noción tradicional de pecado centrada en transgresiones personales a una ley divina); compararon tres tipos de categorías mentales, y los “revolucionarios” fueron descritos más favorablemente que los “tradicionalistas” o “desarrollistas” (a quienes se consideraba tecnócratas), porque se les definió como los que buscaban un cambio radical y creían que el pueblo debía marcar su rumbo; y exigieron que la Iglesia tomara más conciencia de que debía luchar por las reivindicaciones políticas de los campesinos y obreros, e insistir en la reforma de las políticas nacionales, sobre todo agrarias y sociales. Los obispos pidieron más educación, un aumento de la conciencia social y la creación de comunidades de base. Es la Teología de la Liberación desarrollada por el teólogo peruano Gustavo Gutiérrez.

Mundo, la mitad brasileños, adoptaron un enfoque positivo de la revolución y citaron en forma aprobatoria la declaración de un obispo durante el Vaticano II: “El auténtico socialismo es el cristianismo vivido plenamente, en igualdad básica y con una adecuada distribución de los bienes.”

Según el arzobispo Oscar Arnulfo Romero, líder del movimiento salvadoreño:

*“No es comunismo hacer que los campesinos conozcan el derecho a organizarse y defenderse. Tienen derecho a defender sus intereses y a promover el orden político de su elección, a defender sus derechos de forma efectiva, a denunciar el abuso de las autoridades o agentes de los poderosos. Es simplemente obedecer el mandato del Evangelio, un deber que la Iglesia no debe rechazar o eludir.”*²⁰⁷

Eso dividió a la Iglesia. Mientras una parte seguía la línea establecida desde el Vaticano, los teólogos de la liberación postulaban que su problema no es tanto si uno puede creer lo que afirma la cristiandad como más bien la importancia que tiene el cristianismo en la lucha por un mundo más justo. Gutiérrez define la teología como una “reflexión crítica sobre la práctica a la luz de la palabra de Dios”. Es una crítica de cómo tratan al pobre las estructuras sociales y cómo operan los cristianos y la Iglesia misma.

*“Sin embargo, la realineación de la Iglesia salvadoreña tenía implicaciones de largo alcance. Las demás partes de la coalición de elite siguieron juntas: las catorce familias, el ejército y el sector exterior. Pero la Iglesia - o al menos un sector influyente de ésta - había desertado de la alianza y había dado su apoyo a las masas, lo que alteraba la estructura de poder.”*²⁰⁸

En 1977, llegó a la presidencia el general Carlos Humberto Romero, cuyo gobierno duró hasta 1979, cuando jóvenes oficiales lo derrocaron y establecieron un nuevo gobierno. Estados Unidos ignoró, de forma deliberada, las acciones de la Junta Militar, especialmente las continuas violaciones de derechos humanos. Así, la ayuda económica y militar continuó llegando a este país centroamericano buscando prevenir brotes comunistas. Pronto se formó una fuerte oposición, comandada por el Frente Democrático Revolucionario, guiado por Enrique Álvarez, y por el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí (FMLN)²⁰⁹.

Comenzando el año 1980, el arzobispo Romero envió una carta al Presidente Carter en la que le rogaba no prestar ayuda militar a la junta que gobernaba el país. Argumentaba que la ayuda sería usada “para incrementar la injusticia y la represión hacia las organizaciones populares” que estaban luchando “por el respeto a los más elementales derechos humanos”. Unas semanas más tarde fue asesinado, como indica Noam Chomsky en *Las intenciones del tío Sam*²¹⁰. El nombre de Romero quedó unido

²⁰⁷ Skidmore, Thomas y Smith, Peter, *op. cit.*, página 368

²⁰⁸ Skidmore, Thomas y Smith, Peter, *op. cit.*, página 368.

²⁰⁹ El Frente Farabundo Martí se formó de la coalición de los cinco grupos guerrilleros principales que operaban en El Salvador. El FMLN pasaría a operar, más adelante, en estrecha relación con el FDR (Frente Democrático Revolucionario), siendo este último el partido político que encabezaría todas las acciones militares del “Frente” y constituiría la representación política necesaria en los países que proporcionarían las armas y los fondos para la lucha.

²¹⁰ El 7 de marzo de 1980, dos semanas antes del asesinato, se había establecido en El Salvador el estado de sitio, y había comenzado la guerra contra su población, con continuo apoyo e implicación de Estados Unidos. El primer gran ataque fue una masacre efectuada en Río Sumpul, una operación coordinada entre los Ejércitos de Honduras y El Salvador en la que al menos 600 personas fueron masacradas. Hubo niños cortados en pedazos a machete, y mujeres torturadas y estranguladas. Trozos de cuerpos se encontraron durante días en el Kio. Había observadores de la iglesia, de manera que las

al de Enrique Álvarez, que también fue asesinado, lo que llevó a que el movimiento se radicalizara. A estas muertes se sumaron las de cuatro mujeres norteamericanas, tres monjas y una trabajadora social.

En agosto de 1981 los gobiernos de México y Francia suscribieron una declaración conjunta en la que reconocieron a la alianza Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional-Frente Democrático Revolucionario (FMLN-FDR) como una fuerza representativa del pueblo salvadoreño.

En 1982, el Presidente de la Junta Cívico-Militar, José Napoleón Duarte, convocó elecciones constituyentes, pero su partido, el Demócrata Cristiano, no alcanzó la mayoría, siendo la coalición de derecha la fracción mayoritaria. La Asamblea Constituyente redactó una nueva Constitución y eligió por unanimidad y de forma interina a un Presidente civil, el abogado independiente Álvaro Alfredo Magaña, quien convocó elecciones presidenciales en marzo de 1984. Duarte resultó triunfador y fue restablecido en el cargo.

En 1983, Reagan decidió respaldar al régimen, para que El Salvador no fuera abandonado al comunismo. Dos razones justificaron la intervención: en primer lugar, Fidel Castro condicionaba el entrenamiento y la entrega de armas a los grupos guerrilleros en que éstas se aglutinaban en un solo frente para asegurar la victoria militar; en segundo lugar, la serie de “purgas” internas producidas por el radicalismo en las bases ideológicas de cada una de las agrupaciones guerrilleras. Estas “purificaciones” eliminaron a los líderes que estaban en contra de la coalición y terminaron con las diferencias ideológicas que separaban a los cinco grupos creándose el FMLN. Reagan aumentó la ayuda militar y económica a la Junta y envió asesores militares para que la ayudasen en su combate contra los movimientos armados de izquierda que llegaban desde Cuba y Nicaragua. La Junta rechazó esta ayuda, pero a Reagan no le importó, trató la situación de El Salvador como un problema de seguridad nacional, interviniendo de manera directa en el conflicto y constituyéndose en pilar militar y económico de la “guerra contrainsurgente”, llevada a cabo por las Fuerzas Armadas de El Salvador. El 28 de marzo de 1982, por sugerencia de Washington, el régimen celebró elecciones para integrar una Asamblea Constituyente. Los rebeldes respondieron con una gran ofensiva, que tuvo su punto culminante en el sitio de la ciudad de Usulután durante una semana. Luego de intensas pugnas internas, la presidencia de la Constituyente recayó sobre Roberto D'Aubuisson, máximo dirigente de la ultraderechista Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y autor intelectual del asesinato de monseñor Romero.

Como indicó Antonio Remiro en **La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA** *“toda intervención unilateral norteamericana ha dio unida a la contrarrevolución interna... y de que la lucha antisubversiva en el Continente pretende la consolidación en el poder de élites reaccionarias que conjugan, extravagantemente, el verbo democrático”*²¹¹.

noticias llegaron inmediatamente, pero la mayoría de los medios de comunicación estadounidenses juzgaron que no merecía la pena informar de la noticia Chomsky, Noam, *op.cit.*, pág. 18

²¹¹ Remiro Brotóns, Antonio, Brotóns (1972), *op.cit.*, pág. 220

En un clima de intensificación de los combates el 25 de marzo de 1984 se realizaron elecciones generales, boicoteadas por el FMLN-FDR. Se registró una abstención de 51 %. Con ostensible apoyo norteamericano, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) de Napoleón Duarte obtuvo 43% de los votos válidos, contra el 30% de la ultraderechista ARENA del mayor Roberto D'Aubuisson.

Las conversaciones de paz con el FMLN comenzaron en 1987, pero el FMLN no lo aceptó debido a las discrepancias con el gobierno de Duarte. En las elecciones de 1988, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) alcanzó la mayoría en la Asamblea Nacional. En 1989, el candidato de ARENA, Alfredo Cristiani, obtuvo la presidencia por mayoría absoluta de votos. Ya en el poder, se sostuvieron largas negociaciones entre el gobierno y los guerrilleros del FMLN mientras el conflicto continuaba. A finales de 1989 las negociaciones se interrumpieron debido a la ofensiva militar lanzada por la guerrilla. En 1990 se restablecieron y, finalmente, en septiembre de 1991, con la mediación de la ONU, el Presidente Cristiani y los dirigentes de la guerrilla alcanzaron un acuerdo de paz. El 16 de enero de 1992, se firmó la paz en un acto realizado en Chapultepec, con el cual la guerra llegó oficialmente a su final. En los meses subsiguientes se inició el proceso de desmovilización de la exguerrilla y de los batallones contra insurgencia del ejército salvadoreño.

10.3. Nicaragua: de intervención ilícita a caso emblemático de la Corte Internacional de Justicia.

Nicaragua había estado bajo la mirada estadounidense desde que comenzó la construcción del canal en Panamá. Eso no significó que Nicaragua dejara de tener interés, al contrario, como país fronterizo a la zona del canal, se transformó en un punto estratégico.

José Santos Zelaya, quien presidía Nicaragua a principio del siglo XX, fue uno de los primeros gobernantes en conocer la política intervencionista de T. Roosevelt, tras solicitar créditos en Europa, afectando los intereses estadounidenses. Roosevelt apoyó financieramente la revuelta que estalló en 1909, que llevó a la presidencia a Alfonso Díaz, empleado de una firma norteamericana. A partir de ese momento, las empresas norteamericanas controlaron al país económicamente y lograron concesiones en minas y ferrocarriles. Pero los nicaragüenses no estuvieron de acuerdo con Díaz, y se sublevaron. El 3 de octubre de 1912 una escuadra de barcos estadounidenses de guerra entró en Corinto, puerto del Pacífico, y 1500 infantes de marina desembarcaron en un intento de poner fin a la lucha entre conservadores y liberales. Al poco tiempo, en 1914, se firmó el Tratado Bryan - Chamorro, por el que Estados Unidos logró derechos exclusivos y perpetuos para trazar un canal por Nicaragua, el control por noventa y nueve años de la isla del Mapiz, y una base naval en el golfo de Fonseca. En agosto de 1925 los marines se retiraron, pero regresaron en 1926, nuevamente justificándose en la defensa de sus intereses ante los desórdenes sociales del país. Hubo un rechazo general en América Central y una condena por parte del Tribunal de Justicia Centroamericana,

que Estados Unidos ignora porque contaba con el apoyo de los conservadores. En 1927, se firmó la Paz de Tipitapa entre liberales y conservadores que César Augusto Sandino no aceptó y organizó una guerrilla. A principios de 1930 las unidades de la infantería de marina norteamericana se concentraron en las ciudades y dejaron las operaciones principales de la guerra en manos de la Guardia Nacional. La marcha de la guerra era irregular. El Presidente Herbert Hoover anunció su intención de retirar los últimos infantes después de las elecciones presidenciales que debían celebrarse en noviembre de 1932, elecciones que debían pasar, primero, por un acuerdo entre el gobierno nicaragüense con los sandinistas. El 2 de enero de 1933, un día de después de que el doctor Juan Bautista Sacasa tomara posesión de la presidencia y diera el mando de la Guardia Nacional a Anastasio Somoza, las últimas tropas extranjeras zarparon de Corinto. A principios de febrero de 1933, Sandino llegó a un acuerdo de paz con el nuevo gobierno liberal, pero un año más tarde, el 21 de febrero de 1934 fue asesinado por la Guardia Nacional. Somoza dio un golpe de Estado.

Desde 1934 hasta 1979, Nicaragua estuvo en manos de Somoza, dictadura de aprobada por Estados Unidos, hasta que fue derrocada por una Junta de Reconstrucción Nacional, un movimiento rebelde sandinista, de inspiración cubana, que había sido fundado en 1961. En 1978, al inicial círculo marxista, se unieron sectores de la clase media, campesinos y obreros, obteniéndose la victoria contra los Somoza el 19 de julio de 1979.

La llegada del sandinista Daniel Ortega al poder, con su ideología marxista - leninista, sus lazos con la Cuba de Castro y su apoyo a los movimientos revolucionarios de El Salvador hicieron que la Casa Blanca considerase a su gobierno como un satélite del cubano en Centroamérica y un modelo que podía ejercer su influencia en el resto de los países del área y alentar a las guerrillas guatemalteca y salvadoreña, desestabilizando la zona. Para contrarrestar esa posibilidad, se adoptó una estrategia que excluía la intervención directa, pero que combinaba el ataque económico con apoyo a la oposición, y patrocinar económica y militarmente a los llamados “Contras”, grupo formado por antiguos colaboradores de Somoza. Los Contras fueron financiados por Reagan y el Pentágono como una forma de derrocar a los sandinistas, pero también para impedir el apoyo de este grupo a los salvadoreños. El Presidente norteamericano encomendó a la CIA, en diciembre de 1981, entrenar y armar a los contrarrevolucionarios nicaragüenses, que después lanzaron ataques desde Honduras sobre las plazas fuertes sandinistas²¹². Así, Nicaragua sufrió el boicot en los organismos internacionales de financiación; el cierre del mercado norteamericano a gran parte de los productos nicaragüenses; el embargo de materias primas y de repuestos, que afectaron al país porque desde principios de siglo la maquinaria era de origen estadounidense; y

²¹² Reagan dio todo su apoyo a los Contras, pese a las reiteradas denuncias de violaciones de los derechos humanos contra la población civil y militar. Por eso el Congreso de Estados Unidos se resistió a enviarle ayuda militar en la escala que Reagan había requerido, sobre todo porque se temió que acabara recurriendo a las fuerzas de combate norteamericanas, interviniendo como en Asia. Para su desgracia, Nicaragua era vista como otro Vietnam. La opinión pública norteamericana exigía la mediación del grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) para la solución del conflicto. La revelación conocida en 1984 de que la CIA había minado, en secreto, los puertos nicaragüenses, motivo la aprobación, por parte del Congreso, de la Enmienda Boland, que impuso la prohibición de ayuda militar a la Contra.

los atentados de la Contra y de otros grupos contrarrevolucionarios que operaban desde dentro y fuera del país.

En 1985, el Congreso le negó la petición de ayuda militar a la Contra nicaragüense, rechazó su propuesta para reducir el déficit y le obligó a aceptar compromisos sobre su presupuesto. Esa oposición interna hizo que Reagan, en su segundo período, optara por un método poco heterodoxo para financiar a los Contras: la venta de armas a Irán²¹³.

El caso de Nicaragua pasó a ser emblemático no sólo para el continente, sino para el Derecho internacional. La “colaboración” y “financiamiento” de la Contra por parte del gobierno fue denunciada ante la CIJ el 9 de Abril de 1984 por el embajador de Nicaragua, quien en nombre de su país demandaba a Estados Unidos, solicitando que la Corte declarase la responsabilidad norteamericana por actividades militares y paramilitares realizadas en Nicaragua y contra ésta por la llamada Fuerza Democrática Nicaragüense y la Alianza Revolucionaria Democrática, generalmente denominados como “la Contra”. Los alegatos del Estado centroamericano fueron que en diversas ocasiones los miembros de esa facción armada recibieron ayuda estadounidense, poniendo en antecedentes que el presupuesto norteamericano de 1983 incluía diversas partidas destinadas a apoyar “directa o indirectamente las operaciones militares o paramilitares en Nicaragua” (párrafo 20 de la sentencia). La respuesta de Estados Unidos fue que la CIJ carecía de competencia, algo que la Corte desechó²¹⁴.

²¹³ Irán, hacia 1986, era parte del ya consabido “eje del mal”. Ese año, chantajeaba a Estados Unidos manteniendo rehenes norteamericanos en el Líbano. En noviembre de 1986, se rumoreó que Estados Unidos, con la ayuda de Israel, le habían estado vendiendo armas en secreto para conseguir la liberación de los rehenes, a pesar de que el gobierno de Reagan había condenado la negociación con los terroristas, y había exhortado repetidamente a sus aliados que no vendieran armas a ese país. Durante los meses siguientes se supo también que un grupo de oficiales que operaban desde la Casa Blanca había canalizado los ingresos de las ventas de armas a Irán a la Contra nicaragüense, aunque el Congreso varias veces y de varias formas había prohibido esa ayuda. La figura clave en esos tratos había sido un oficial de seguridad, el teniente coronel Oliver B. North, que había actuado con la aprobación expresa de su superior inmediato, el consejero de Seguridad Nacional vicealmirante John Poindexter, así como la del director de la CIA William Casey. Cuestionado acerca de su papel, el Presidente declaró que su propósito al enviar armas a Irán no había sido conseguir la liberación de los rehenes sino forjar nuevos vínculos con los moderados de Teherán. Pero se desdijo de esta declaración. También afirmó que no había sabido nada de la desviación de los beneficios del negocio a la Contra. Una comisión de investigación de tres hombres nombrada por el Presidente aceptó sus explicaciones y no hizo más que reprobar su estilo de liderazgo independiente. Pero un comité conjunto de investigación del Congreso, que sostuvo audiencias televisadas en la primavera y el verano de 1987, descubrió que Reagan había creado o tolerado un clima en el que el secretismo, la falta de honradez, y el menosprecio de la ley parecían aceptables. Se había despreciado la oposición de los miembros de más rango del gabinete, mentido al Congreso y encubierto sus actividades quemando, triturando y alterado documentos. Por recomendación de un fiscal especial, se entablaron procesos criminales contra Poindexter y North. En 1990 Poindexter fue hallado culpable de obstrucción y hacer falsas declaraciones al Congreso, y cumplió una sentencia de seis meses; North fue hallado culpable de cargos similares, pero su condena fue después anulada por un tecnicismo. Reagan asumió la responsabilidad en la venta de armas americanas a Irán pero negó cualquier relación con los Contras.

²¹⁴ La base de la competencia de la CIJ fue que la declaración norteamericana admitiendo la competencia del CIJ (emitida el 26 de Agosto de 1946) contiene una cláusula según la cual se excluyen de esa competencia “las diferencias derivadas de un Tratado multilateral, a menos que 1) todas las partes en el Tratado afectadas por la decisión sean también partes en el caso ante el Tribunal, o que 2) los Estados Unidos de América acepten expresamente la competencia” (considerando 42).

Al referirse al uso de la fuerza, la Corte determinó que la *opinio iuris* relativa al carácter obligatorio de la abstención del uso de la fuerza, se deduce, en líneas generales, *inter alia* de la actitud de las partes y de los Estados respecto a ciertas Resoluciones de la Asamblea General, sobre todo respecto a su Resolución 2625 (XXV), cuyo efecto del consentimiento a este tipo de Resoluciones no puede interpretarse como una simple "reiteración o aclaración" del compromiso convencional presente en la Carta. Por el contrario, debe interpretarse como una aceptación de la validez de la norma o del conjunto de normas declaradas por la Resolución en sí mismas consideradas²¹⁵. Bajo este contexto, Estados Unidos había manifestado su conformidad a acogerse a la prohibición de uso de la fuerza en la Resolución de la Sexta Conferencia Internacional de los Estados Americanos condenando la agresión (18 de Febrero de 1928) y por la ratificación de la Convención de Montevideo sobre los derechos y los deberes de los Estados (26 de Diciembre de 1933), cuyo artículo 11 impone la obligación de no reconocer adquisiciones territoriales o ventajas especiales obtenidas mediante la fuerza, así como la aceptación del principio de prohibición de uso de la fuerza contenido en la Declaración sobre los principios que rigen las relaciones mutuas de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (Helsinki, 1 de Agosto de 1975)²¹⁶. Por ende, Estados Unidos había cometido un ilícito al usar la fuerza contra Nicaragua.

Tan fundamental como esta declaración fue la opinión de la Corte sobre el principio de no intervención. En el párrafo resolutivo 3, por 12 votos contra 3, la Corte decidió "*Que los Estados Unidos de América al entrenar, armar, equipar y aprovisionar a las fuerzas de los contras, y al fomentar, apoyar y asistir las actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua, han actuado en contra de la República de Nicaragua, en violación de la obligación impuesta por el Derecho internacional de no intervenir en los asuntos de otro Estado*". Y en el párrafo 6, por 12 votos contra 3, la Corte decidió "*Que al colocar minas en aguas interiores y territoriales de Nicaragua durante los primeros meses de 1984, los Estados Unidos de América han actuado en contra de la República de Nicaragua, en violación a las obligaciones que impone el Derecho internacional consuetudinario de no usar la fuerza en contra de otro Estado, no intervenir en sus asuntos, no violar su soberanía y no interrumpir el comercio marítimo pacífico*". Según la CIJ, el principio de no intervención es Corolario del principio de igualdad soberana de los Estados ("*202. el principio de no intervención implica el derecho de todo Estado de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera*"), documentado en numerosas declaraciones adoptadas por diversas organizaciones y conferencias internacionales (en las cuales participaban Estados Unidos y Nicaragua), como la Resolución 2131 (XX) y la Resolución 2625 (XXV), que recoge principios declarados por la Asamblea General como "principios básicos" de Derecho internacional (párrafo 203). Según la Corte, entonces, el principio de no intervención "*prohíbe a todo Estado o grupos de Estados intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otro Estado. La intervención, pues, debe recaer sobre materias respecto de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de esos Estados*

²¹⁵ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), cuestión de fondo, Sentencia, C.I.J., Recueil 1986 (27-Jun.-1986), párrafo 188.

²¹⁶ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta, *op.cit.*, párrafo 189

decidir libremente. Ello ocurre con la elección del sistema político, económico, social y cultural y con la formulación de su política exterior" (párrafo 204-205) Al examinar si no existen indicaciones de una práctica ilustrativa de la creencia en una especie de derecho general de los Estados a intervenir, directa o indirectamente, con o sin fuerza armada, apoyando la oposición interna de otro Estado cuya causa parezca particularmente digna en razón de valores políticos o morales con los cuales aquélla se identifica, considerando que ello supondría una modificación fundamental del principio consuetudinario internacional de no intervención, la Corte determinó que en el caso del principio de no intervención no se había producido eso²¹⁷.

*"La invocación por un Estado de un nuevo derecho o de una excepción a este principio podría tender, si es compartida por otros Estados, a modificar el Derecho internacional consuetudinario...En numerosas ocasiones las autoridades de los EEUU han expuesto claramente los argumentos para intervenir en los asuntos de un Estado extranjero aduciendo razones como, por ejemplo, la política interna de ese país, su ideología, su nivel de armamentos o la orientación de su política exterior. Pero en realidad se trataba de argumentos de política exterior y no de la afirmación de normas existentes en Derecho internacional" (IC.J. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders 1986, p. 14 y ss.)"*²¹⁸

Tampoco debemos dejar de mencionar el papel de la OEA en este país. A raíz de las violaciones de derechos humanos en ese país, se convocó la 17ª Reunión de Consulta en 1978, de donde se formó una Comisión de Cooperación Amistosa y Esfuerzos Conciliatorios, que declaró en 1979 que la solución del caso nicaragüense debía basarse en: el reemplazo inmediato y definitivo del régimen de Somoza; la instalación de un gobierno democrático, que incluía a los principales grupos opositores a Somoza y que reflejasen la libre voluntad del pueblo; la garantía del respeto a los derechos humanos de todos los nicaragüenses; y elecciones libres conducentes al establecimiento de un gobierno auténticamente democrático. Este pronunciamiento de la OEA (junto con flexibilizar el principio de no intervención) reforzó el concepto de la negociación colectiva en favor de la democracia. Estas acciones concluyeron en el Acuerdo de Esquipulas, importante precedente político y jurídico acerca del vínculo existente entre la paz y la seguridad en el ejercicio de la democracia y el respeto a los derechos humanos en el interior de cada país²¹⁹.

²¹⁷ "207. Respecto a los comportamientos ahora descritos, el Tribunal debe subrayar que, como ha observado en los casos de la Plataforma continental del Mar del Norte, para que se forme una nueva norma consuetudinaria internacional los correspondientes actos no solamente deben "representar una práctica constante" sino que además deben ir acompañados de la opinio iuris sive necessitatis. Bien los Estados autores de esos actos bien otros Estados que puedan reaccionar, deben comportarse de modo que su conducta suponga "convicción de que esta práctica se ha tornado obligatoria por la existencia de una regla de derecho que la exige. La necesidad de esta convicción, o sea la existencia del elemento subjetivo, se halla implícita en la misma noción de opinio iurissive necessitatis" I.C.J. Reports 1969, p. 44, par. 77. Sentencia de la CIJ (27-Jun.-1986), op.cit.

²¹⁸ Sentencia de la CIJ (27-Jun.-1986), op.cit., párrafo 207

²¹⁹ Mayor información sobre este tema se puede encontrar en el artículo de Muñoz, Heraldo, "El Derecho a la democracia en las Américas", Estudios Internacionales, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. (Nº109): 58-82, enero-marzo 1995, y en el informe del Comité Jurídico Interamericano. (CJI/SO/II/doc.37/94 rev. 1 corr.2). Informe *La Democracia en el Sistema Interamericano*, presentado por Eduardo Vio Grossa.

10.4. La caída del comunismo

La llegada a la presidencia de George Bush (1988 - 1992) estuvo marcada por el fin del comunismo como forma de gobierno en la Unión Soviética y en sus países satélites, lo que significó no sólo el fracaso de la fórmula stalinista de marxismo - leninismo, sino del leninismo en sí y del propio marxismo en gran medida, como vía de construcción de una sociedad²²⁰.

En América, el cambio se produjo en la visión política. Estados Unidos se había quedado sin rival y los grupos revolucionarios y los partidos políticos tenían que enfrentarse a una nueva realidad, donde las ideologías dieron paso a discursos pragmáticos.

Un ejemplo del cambio de discurso de movimientos lo da Nicaragua. Durante la presidencia de George Bush (1989-1993), continuó siendo geoestratégicamente importante. Por eso no apoyaría el Plan de Paz concebido por el Presidente Oscar Arias de Costa Rica y los demás Presidentes centroamericanos, sino que continuó enviando ayuda a la Contra, a la vez que mantenía el bloqueo. Los problemas económicos causados por el bloqueo y las actividades de la Contra limitaron la capacidad de acción de la revolución sandinista, tanto en los años iniciales del proceso como durante la etapa del gobierno de Daniel Ortega (1984-1990) Pero no impidieron que Nicaragua entrara finalmente en una vía de normalización política ni lograron terminar con las guerrillas de los países vecinos. Ortega fue derrotado de forma sorprendente y aplastante en las elecciones presidenciales celebradas en 1990 por la dirigente de una amplia coalición de oposición, Violeta Chamorro.

Sin embargo, no hubo cambios reales en la actitud de Estados Unidos sobre su derecho a intervenir en los asuntos americanos. El ejemplo más claro estará en Panamá.

10.5. La intervención en Panamá en 1990

Bush se enfrentó a un mundo sin URSS. Directamente involucrado en la Guerra Fría, por haber sido director de la CIA, y también implicado en el caso Irán-Contras, fue en cierto sentido sorprendente su política exterior pragmática, abandonando un poco la ofensiva de Reagan, Bush no diseñó una doctrina de largo plazo, sino que se fijó metas de corto y dedicó tiempo a la planeación de objetivos que no presentaban mayor vigencia y futuro favorable para los Estados Unidos. En su administración, sólo se presentaron dos incidentes de intervención: Irak y Panamá. En el primer caso contó con el apoyo internacional; en el segundo la situación no es tan clara, ya que se considera que recurrió a la fuerza para derrocar al régimen de Manuel Noriega.

²²⁰

En cuanto al leninismo, fracasó el centralismo democrático, el sistema de partido único, y la posibilidad de crear una sociedad. En cuanto al marxismo en sí, fracasó el análisis de la realidad con unilateralidad económica y de la historia como movida por la lucha de clases económicas, y más aún el papel redentor de la dictadura del proletariado hacia la sociedad sin clases.

Este dictador había sido apoyado y patrocinado por Estados Unidos. De hecho, en el caso específico de Noriega, estaba en el poder por sus estrechas relaciones con la CIA, a la cual proporcionaba información sobre las guerrillas centroamericanas, desde 1981, año en que tomó el poder de Panamá. Con este apoyo, Noriega no tuvo problemas para transformarse en un dictador traficante de droga, fuente de su riqueza. El gobierno de Reagan, obsesionado con derrocar a los sandinistas nicaragüenses, había decidido cerrar los ojos ante el notorio tráfico de drogas de Noriega.

“El Gobierno de Estados Unidos siguió valorando los servicios que prestaba Noriega. En mayo de 1986 el director de la Agencia de la lucha contra la Droga elogió a Noriega por su “vigorosa política de lucha contra el tráfico de drogas.” Un año después el director “Felicitaba nuestra estrecha asociación” con Noriega, mientras que el fiscal general Edwin Meese paró una investigación del Departamento de Justicia sobre las actividades criminales del personaje. En agosto de 1987 una resolución del Senado condenando a Noriega encontró la oposición de Elliot Abrams, el funcionario del Departamento de Estado a cargo de la política norteamericana sobre América Central y Panamá”²²¹.

Después de las divulgaciones del Irangate, como se conoció el caso Irán - Contra en Estados Unidos, recordando el asunto de Watergate de Nixon, la relación con Noriega terminó de manera abrupta. La alianza no acabó por el tráfico de drogas, como se pretendió señalar (en febrero de 1988 un gran jurado federal de La Florida procesó a Noriega por conspiración con el Cartel del narcotráfico de Colombia, para introducir drogas ilegalmente en Estados Unidos) El problema era que se acercaba el momento de devolver el control del canal de Panamá a ese país, cosa que Estados Unidos no estaba dispuesto a hacer.

Noriega, a pesar de la imposición de sanciones económicas, permaneció en el poder y cuando se celebraron elecciones presidenciales, en mayo de 1989, anuló los resultados y declaró vencedora su candidatura.

Entonces Bush instó al pueblo panameño a derrocarlo, pero fracasó. El sentimiento antiyanqui en Panamá era más fuerte que el rechazo de la población al dictador. Cuando fracasó un golpe de Estado y los conspiradores fueron ejecutados, Noriega cometió un error: la Asamblea Nacional Panameña lo proclamó Presidente y anunció la existencia del estado de guerra contra Estados Unidos. A esto se sumó un extraño incidente (la historia de la intervención de Estados Unidos en América está plagada de extraños incidentes) en el que murió un marine estadounidense a manos de soldados panameños. Eso justificó la invasión.

La operación, llamada *Just Cause* se inició en diciembre de 1989, aunque se planificó en enero de 1988, en un ataque nocturno. Si bien es cierto que la resistencia panameña se derrumbó a los pocos días y que murieron pocos soldados estadounidenses, hubo muchas bajas civiles panameñas y un enorme daño a la propiedad, causado sobre todo por el saqueo²²². Si vamos a analizar la invasión misma,

²²¹ Chomsky, Noam, *op.cit.*, pág. 26

²²² Agora, "The U.S. Forces in Panama: Defenders, Aggressors of Human Rights Activists?", A. J. I. L., vol. 84, 1990.

vemos que la planificación de la fase posconflicto, llamada *Promote Liberty*, no se cumplió, ya que las misiones y responsabilidades eran imprecisas y los planificadores fallaron en apreciar los efectos de las operaciones de combate y el cambio de régimen. Por ejemplo, al eliminar a las Fuerzas de Defensa panameñas, la tarea de restablecer la ley y orden se hizo imposible, y el pillaje y vandalismo cundió por todo el país. Esto generalmente sucede cuando se destituyen las fuerzas de seguridad, lo que crea inestabilidad y un vacío de seguridad. Más aún, las mismas tropas enviadas no desempeñaron bien las operaciones de combate porque no había ningún adiestramiento al respecto. Tampoco hubo suficiente personal civil para la fase de reconstrucción, lo que es una tendencia común en las operaciones que Estados Unidos emprende²²³.

Fue instalado un gobierno de centro - derecha, encabezado por Guillermo Endara, el verdadero ganador de las elecciones de mayo de 1989, mientras que Noriega, que se había refugiado en la misión diplomática del Vaticano, se rindió a las fuerzas estadounidenses y fue conducido a Miami, para ser acusado de soborno, contrabando de cocaína y blanqueo de dinero. Tras más de un año de cárcel fue enviado a juicio, y en marzo de 1992 se convirtió en el primer dictador condenado por un jurado estadounidense, lo que es una muestra de cómo paga Estados Unidos a quienes le sirven y luego le enfrentan. Fue sentenciado a cuarenta años de prisión.

El gobierno de Bush declaró que el derrocamiento de Noriega había propinado un golpe mortal a los traficantes de drogas, pero en realidad no tuvo ninguna incidencia en los problemas que éstas ocasionaban en Estados Unidos.

El Consejo Permanente de la OEA aprobó el 22 de diciembre de 1989 la Resolución 534, en cuya parte dispositiva condenó la intervención militar de Estados Unidos en Panamá, urgió el cese inmediato de hostilidades y del derramamiento de sangre y exhortó al retiro de las tropas extranjeras. La Asamblea General de Naciones Unidas, días más tarde, mediante la Resolución 44/240 del 29 de diciembre de 1989, también deploró la intervención en Panamá en términos similares a los de la OEA.

Poco después, Bush embarcaría a su país en una guerra en Irak, contra otro de sus ex lacayos, Saddam Hussein. Lo interesante (para efectos de este trabajo) de ese conflicto no es tanto por la “victoria” obtenida, sino porque sería el primero en el que se aprobaría una idea que, como hemos visto, Estados Unidos llevaba al menos casi 100 años intentando incluir en el derecho internacional: el concepto de injerencia humanitaria.

²²³ Sobre la operación *Just Cause* en Panamá se recomienda el libro de John Fishel *The Fog of Peace: Planning and Executing the Restoration of Panama*, U.S. Army War College AWC, Strategic Studies Institute SSI, Carlisle, Pensilvania, 1992 y el de Thomas Donnelly, Margaret Roth, y Caleb Baker, *Operation Just Cause: The Storming of Panama*, Lexington Books, Nueva York, 1991, para conocer los detalles de cómo fue desplegada.

CAPÍTULO II: Injerencia humanitaria: ¿de qué hablamos?

Primera Parte: Los derechos humanos y el Consejo de Seguridad.

1. Introducción

Durante muchos siglos, los Estados decidían qué derechos otorgaban a sus ciudadanos (o en el caso de las monarquías a sus súbditos), dividiendo a la sociedad en los que los tenían y los que no. La Revolución Francesa y la Declaración del Hombre y del Ciudadano lo que hicieron fue ampliar la gama de individuos que accedían a esos derechos, pero mantuvo la discriminación y la segregación, porque por ejemplo las mujeres no estaban contempladas en la declaración, ni tampoco se protegían los derechos de los ancianos, ni de los niños ni de los discapacitados.

Los primeros avances en materia de un reconocimiento internacional de los derechos humanos lo tenemos en los trabajos del abogado chileno Alejandro Álvarez, el también abogado y diplomático ruso André Mandelstam, y el jurisconsulto griego Antoine Frangulis, quienes, en sus respectivos países, redactaron y publicaron declaraciones sobre los derechos internacionales del hombre como parte de su trabajo con organizaciones legales no gubernamentales, el American Institute of International Law, el International Law Institute y la International Diplomatic Academy respectivamente. Mandelstam, preparó un texto de "Declaración de los Derechos Internacionales del Hombre", que fue adoptada por la sesión plenaria del International Law Institute en octubre de 1929. De Álvarez hablamos en el capítulo anterior sobre su trabajo en materia de no intervención pero en este caso lo tenemos también como fundador del American Institute of International Law, fundado en 1915, con el auspicio y apoyo económico de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, la misma que publicó el libro de Lemkin sobre el genocidio, en donde se buscaba codificar los privilegios de la no intervención y la protección de las libertades individuales, publicando **International law and related subject from the point of view of the American continent** en 1922. Por último, Frangulis presentó una resolución de derechos humanos internacionales en la Sociedad de Naciones en 1933. Pero el tema no era lo suficientemente interesante como para conseguir un apoyo masivo y no había forma de cambiar el antiguo esquema que hemos mencionado.

Esto se supone que quedó solucionado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, texto en el cuál, teóricamente, se ha logrado establecer que existen ciertos derechos comunes en diferentes culturas. Se le considera el principal instrumento internacional en materia de derechos humanos es la Declaración Universal (DUDH), del cual derivan todos los demás, excepto la Convención contra el genocidio, aprobada un día antes. De ahí que se piense que efectivamente son derechos universales.

Pero, ¿lo son?

Para quienes defienden los derechos humanos sí. Por eso, sienten profunda frustración al ver que pese a sus esfuerzos las violaciones continúan. De diferentes formas, han intentado llegar a quienes son agredidos, violentados, a quienes necesitan ayuda, pero no siempre lo consiguen, ponen en riesgo sus propias vidas y, como ya indicamos, eso no soluciona el problema. Así que algunos grupos decidieron ir a lo que consideran la raíz de la traba: la soberanía estatal. Estos grupos, pro – injerencia, consideran que los derechos humanos están por sobre la voluntad de los gobiernos de

comprometerse a cumplirlos, y que ningún Estado tiene derecho a “escoger” que derechos desempeñar o no practicar, sino la obligación de ejercerlos.

El problema es que el derecho internacional no está de su parte, y los argumentos morales no son suficientes como para convencer de modificar el concepto de soberanía... o no lo eran. Porque al cambiar las condiciones mundiales en 1989 y acabar la Guerra Fría, un elemento nuevo entró en juego: el Consejo de Seguridad.

El Consejo, que durante décadas había permanecido inactivo, de pronto cobra una importancia fundamental. En medio de la vorágine de dar un nuevo sentido a Naciones Unidas, el Consejo comienza a preocuparse por algunos hechos que interesan a los pro - injerencia, como es la situación de los kurdos. Los resultados de esa presión se pueden ver claramente en los documentos publicados por Naciones Unidas en los últimos años, sobre todo en el informe **La responsabilidad de proteger** (2001), elaborado por la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía, donde se reúnen todas las razones por las cuales Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad especialmente deben estar de acuerdo con intervenir (incluso militarmente) para salvar vidas humanas. Como señalara el Secretario General Kofi Annan:

*“Entramos en el nuevo milenio con un código internacional de los derechos humanos que constituye uno de los grandes logros del siglo XX... Sin embargo, los derechos humanos son conculcados en forma indiscriminada en todo el mundo... Subsisten aún el genocidio, las matanzas masivas, las ejecuciones arbitrarias y sumarias, la tortura, las desapariciones, la esclavitud, la discriminación, la pobreza generalizada y la persecución de minorías. Se han establecido en las Naciones Unidas instituciones y mecanismos para erradicar estos males de nuestra civilización.”*²²⁴

En el informe, se recogen las ideas expresadas por Bernard Koucher, y Mario Bettati en **Le Devoir d'ingérence** (París, 1987), donde indicaron que *“la teoría arcaica de la soberanía de los Estados, sacralizada en protección de las matanzas”*.

El hecho que los medios periodísticos centraran su mayor parte del tiempo a principios de los años noventa del siglo pasado en mostrar las imágenes de conflictos como el de Rwanda o el de Kosovo ayudó a que la fórmula de Koucher y Bettati fuera adoptada bajo la idea de que se construiría un nuevo orden mundial que presumiblemente iba a colocar a valores como la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos de la persona humana en el primer lugar de las prioridades. La necesidad de socorrer a las poblaciones en situación desesperada imponía en efecto un “deber de asistencia a un pueblo en peligro”, que iba más allá de las normas jurídicas tradicionales.

El problema es que contar con el apoyo del Consejo de Seguridad (entiéndase de los miembros permanentes), no significa que las acciones sean legales. Ciertamente que el Consejo tiene atribuciones amplias para aprobar medidas si la paz y la seguridad internacional están en riesgo... siempre y cuando no cambie su actual composición, ya

²²⁴

Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización, 31 agosto de 1999, UN Doc. A/54/1, párrs. 257-258.

que la legalidad del Consejo no descansa realmente en el derecho internacional sino en el poder que tienen los cinco miembros permanentes y en las interpretaciones que hacen de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, ese poder cada vez está más cuestionado por potencias menores, que han logrado hacerse un espacio en el escenario internacional y que están forzando una reforma en el Consejo, sobre todo en su conformación. Hasta ahora no han tenido éxito, pero tres de los miembros permanentes (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) cada vez pierden más poder, y sus vanos intentos por mantener el *status quo* no están dando los resultados esperados, lo que les obliga a negociar con las potencias menores, que cada vez están más exigentes.

Esto es lo que vamos a desarrollar en este capítulo.

2. La Declaración de los Derechos humanos: ¿universal o no universal?

El concepto de derechos humanos precede en el tiempo a las Naciones Unidas; sin embargo, fue necesaria la fundación de este organismo para que la idea obtuviera reconocimiento formal. Las primeras declaraciones de derechos humanos aparecieron en el siglo XVIII donde se establecieron derechos después que los hombres hubieran tomado conciencia del poco respeto con que habían sido tratados por parte de otros; todas ellas partían de situaciones de explotación; todas ellas proclamaban derechos con el objetivo que fuera respetada la libertad, la dignidad, defendiendo la igualdad de todos ante la ley. En los pocos lugares donde se proclamaron derechos, los individuos dejaban de ser súbditos y devenían ciudadanos. El problema radicaba en que el status de ciudadano era frágil, por lo que nuevamente, y merced a la violación de derechos humanos, se retrocedía y se volvía a ser súbdito, a merced de los caprichos del gobernante de turno. La Sociedad de Naciones aunque promulgó una proclamación sobre los derechos de las minorías nacionales y algunas normas de protección social, jamás adoptó una declaración de derechos humanos

Esto cambiaría hacia 1945. La crisis producida tras la Segunda Guerra trajo consigo importantes consecuencias, entre ellas, la constatación de la insuficiencia de las normas y mecanismos internos de los Estados para proteger los derechos humanos. Esta situación originó que a partir de finales de la década del cuarenta se empezaran a adoptar una serie de declaraciones y acuerdos internacionales con el objetivo de establecer mayores garantías para los derechos de la persona, dando nacimiento al denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos, disciplina que al mismo tiempo generó un fuerte impacto en los ordenamientos jurídicos estatales, que vieron en los instrumentos internacionales de derechos humanos una importante fuente de inspiración para la redacción de los nuevos textos constitucionales de finales del siglo XX.

Comentamos cómo fue el debate sobre los derechos humanos en Naciones Unidas unas páginas más atrás. Uno de los resultados prácticos fue la creación de la

Comisión de Derechos Humanos. La versión oficial de Naciones Unidas sobre este texto dice que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lo creó con arreglo al artículo 68. Fue el principal órgano de las Naciones Unidas, formado por 53 países elegidos por el Consejo Económico y Social de la ONU, dedicado a proteger y promover los derechos humanos hasta que fue sustituido por el Consejo de Derechos Humanos en el 2006. Su labor era dar orientación política global, estudiar los problemas relativos a los derechos humanos, desarrollar y codificar nuevas normas internacionales y vigilar la observancia de los derechos humanos, además de examinar la situación de estos derechos en cualquier parte del mundo y revisar la información proveniente de Estados, organizaciones no gubernamentales y otras fuentes. Era práctica corriente que la Comisión estableciera un grupo de redacción "de composición abierta", integrado por todos los gobiernos interesados y por las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, con la misión de elaborar un instrumento. Con frecuencia, la redacción de un texto por la Comisión llevaba varios años, a veces muchos años. Cuando ha terminado su labor, el grupo de redacción presentaba el proyecto a la Comisión, la cual, si estaba de acuerdo, presentaba el proyecto aprobado a la Asamblea General para su aprobación y proclamación definitivas. Además de la labor de los órganos encargados de la vigilancia del cumplimiento de los tratados, la Comisión de Derechos Humanos vigilaba el cumplimiento por los estados de la legislación internacional de derechos humanos e investiga presuntas conculcaciones de esos derechos. La Comisión, por conducto de relatores especiales²²⁵ y grupos de trabajo, enviaba misiones de comprobación de los hechos a países en desarrollo y desarrollados de todas las partes del mundo.

Fue en el seno de éste órgano donde se redactó la **Declaración Universal de Derechos Humanos**.

En su primera sesión, la Asamblea General entregó a la Comisión un proyecto de declaración sobre derechos humanos y libertades fundamentales *"para que lo examine al elaborar una declaración internacional sobre derechos humanos"*. Esta Comisión, a su vez, fundó un Comité de Redacción formado por ocho miembros, con el mandato de redactar la Declaración Universal de los Derechos Humanos: René Cassin (Francia), Charles Malik (Líbano), Peng Chun Chang (China), Hernán Santa Cruz (Chile), Alexandre Bogomolov/Alexei Pavlov (Unión Soviética), Lord Dukeston/Geoffrey Wilson (Gran Bretaña), William Hodgson (Australia) y John Humphrey (Canadá), encabezados por Eleanor Roosevelt. Humphrey, catedrático de derecho, fue el director de la División de Derechos Humanos en la Secretaría de las Naciones Unidas. Mientras este comité se encargaba de su tarea, la Comisión comenzaba a crecer: para enero de 1947 se había elegido a 18 estados miembros y la comisión comenzaba su labor,

²²⁵ El Relator Especial recibe informes de organizaciones e individuos sobre violaciones y tiene la capacidad de emitir un llamado urgente para prevenir violaciones inminentes. Las alegaciones específicas son discutidas por el Relator Especial directamente con el gobierno en cuestión. Se han presentado problemas con el seguimiento de estos asuntos, y algunos gobiernos no han respondido a los temas de los que se ha ocupado el Relator Especial. Temas más amplios, como los informes persistentes de impunidad o la violación de leyes internacionales de derechos humanos por las leyes nacionales forman parte de los informes del Relator Especial. También lleva a cabo visitas a países con el propósito de obtener información de primera mano.

sesionando en Lake Success, cerca de Nueva York, y en Ginebra, entre el 1947 y el 1948.

La Comisión buscaba incluir el conjunto total de los derechos humanos: desde los derechos culturales, sociales y económicos, hasta los civiles y políticos. Por ello, es uno de los primeros instrumentos basados en la idea de que los derechos humanos deben ser garantizados para todo ser humano. La mayoría de los tratados y las declaraciones internacionales previas, fueron creados bajo la idea del positivismo, donde los derechos sólo son reconocidos una vez que la legislación nacional los establece. La Declaración, en sus 30 artículos especifican los derechos básicos que le son garantizados a cada individuo. En algunas cuestiones la Declaración detalla las maneras en que es preciso tratar a hombres y mujeres. Es, como proclamó la Asamblea General cuando se aprobó, el "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse".

La Declaración Universal de Derechos Humanos presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en París, en el entonces recientemente construido Palacio de Chaillot. En víspera del voto, la Asamblea General adoptó una Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio mediante la cual los Estados partes se obligan a "prevenir y castigar" el crimen de genocidio "cometido en tiempos de paz o en tiempos de guerra". El 10 de diciembre de 1948, después de más de 1,400 votos que modificaron el texto del documento, la Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad la Declaración (resolución 217 A-III) con ocho abstenciones de voto de Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Arabia Saudita, África del Sur, la Unión Soviética, Ucrania y Yugoslavia.

Los primeros dos artículos establecen la premisa del documento:

- artículo 1º *"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros"*;
- artículo 2º *"Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."*

O sea, se consagra la igualdad universal basada en la dignidad humana, idea que en otras palabras significa que estos derechos son extendidos automáticamente para todos los seres humanos, y que éstos no deben ser negados por ninguna razón o a causa de alguna acción que un individuo cometiera.

Los artículo 3º al 21º establecen derechos civiles y políticos. En estos artículos, los derechos proclamados incluyen el derecho a la vida, a la libertad, a un juicio justo, a la libertad de expresión, a la privacidad, a la seguridad de su persona, y a la libertad de circulación, así como también se prohíbe la esclavitud, la tortura y el arresto arbitrario.

Los artículos 22 al 27, proclaman derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos son considerados como un aspecto indispensable de la vida de todo

individuo, siendo necesarios para la dignidad y el desarrollo personal. Entre los derechos económicos se incluyen el derecho a la seguridad social, los derechos económicos en el trabajo, al pago justo y las vacaciones; en los derechos sociales, el derecho a un nivel adecuado de salud, bienestar y educación; y en los derechos culturales, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad. Por ejemplo, en el artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece que: *"Todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar propio y de su familia, incluyendo comida, ropa, hogar y atención médica y servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, edad avanzada o cualquier otra carencia en circunstancias ajenas a su voluntad"*.

Por último, los artículos 28 al 30 establecen un marco general que garantiza el goce de los derechos humanos: el reconocimiento del derecho a un sistema social e internacional que promueva los derechos humanos; la declaración de que los seres humanos tienen obligaciones para con la comunidad y que tienen derechos fundamentales; y la observación de que ningún Estado o individuo podrá utilizar la Declaración en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Estos resultados se consideran trascendentales para la historia de la humanidad en muchos textos. Pero cuando profundizamos en la historia de la Declaración vemos que en realidad pudo ser un texto mucho mejor del que se aprobó.

En primer lugar, recordemos que la Comisión debía preparar tres documentos:

- a. Una declaración de principios, una definición de derechos humanos;
- b. Un pacto, en forma de tratado, acordando las obligaciones que imponía la declaración de principios, obligaciones de los estados que tendrían que convertirse en leyes internacionales;
- c. Un informe concretando las modalidades de aplicación del que establecía la declaración.

La primera tarea, que es la que analizaremos a continuación, se cumplió a pesar de tener todo en contra, pero no de la forma que se esperaba ya que lo que se planteó inicialmente como un documento de una página tomó un año de preparación y dos de interminables debates. El segundo documento se conseguiría casi 20 años después de la aprobación de la Declaración... pero no como debía ser, sino en una serie de pactos o convenios parciales. El tercero ni siquiera se ha iniciado, porque es evidente que los Estados no van a someterse a ninguna obligación para cumplirlo.

El hecho que fuera un verdadero drama que la Comisión pudiera cumplir con lo que se miró como un simple trámite conspiró con el principal propósito que era tener un texto jurídico con disposiciones que obligaran a su cumplimiento. Ese fue el segundo problema de la Comisión y el primero de la Declaración como tal: que no tiene carácter vinculante.

Cuando se decidió aprobar la redacción de la Declaración, se pensó que iba a ser una tarea fácil: bastaría con repetir lo que algunos textos decían y poner los puntos

comunes, sin preocuparse por la parte de la definición, ya que se supuso que todos entenderían lo mismo por “vida”... Pero en el proceso de redacción y en el debate se vio lo que ahora está vedado discutir: que la Declaración sólo establece ciertos estándares de derechos humanos los cuales han sido codificados en diferentes tratados internacionales por juristas y diplomáticos, pero no por ello se tenía la misma idea de ellos. Estos juristas y diplomáticos no estaban de acuerdo ni siquiera cuando discutían en los pasillos y más que preocuparse de que fuera una declaración “universal” lo que hicieron en las sesiones fue impregnar los artículos de “su” propia experiencia. Susan Waltz cita en su artículo **¿Quién redactó la Declaración Universal de Derechos Humanos?**, una anécdota que nos parece importante de repetir:

En principio se decidió que tres oficiales de la Comisión preparasen un borrador que se sometería a debate, pero el plan no funcionó. Cuando Eleanor Roosevelt invitó al vicepresidente de la Comisión Zhang Pengjun (también conocido como P.C. Chang) y al relator Charles Habib Malik (del Líbano) a ir a su apartamento de Nueva York a trabajar en el borrador, los dos hombres se pasaron la tarde enfrascados en una discusión filosófica. Los dos eminentes intelectos de la comisión, uno, partidario de la filosofía de los derechos naturales y otro, seguidor de Confucio, discutían, incapaces de llegar a un acuerdo, mientras Roosevelt y Humphrey se desesperaban detrás de los bastidores.

El punto muerto a que llegaron Zhang y Malik tuvo importantes repercusiones para la forma final de la Declaración Universal. Se renunció al planteamiento filosófico, de frases altisonantes, en favor de un texto pragmático negociado y se confió a la Secretaría de las Naciones Unidas la preparación del borrador. John Humphrey — erudito jurisconsulto con un criterio práctico — fue encargado de producir un “bosquejo documentado” de la Declaración. Al mismo tiempo, se amplió el grupo de redacción interno de la Comisión con la incorporación de representantes de cinco estados más, en reconocimiento de las dificultades inherentes a la redacción de un texto aceptable para todos.²²⁶

Claro, era lógico que hubiera diferencias de opiniones, la Comisión no debía hacer una enumeración de derechos humanos, tenía que definir qué son de manera que se pudiera dejar contentos a las entonces 51 delegaciones de países parte de las Naciones Unidas. Los debates entre Malik y Zhang Pengjun pusieron el acento en la diferencia de puntos de vista sobre un mismo problema y lo que quedó en el papel de sus discusiones sobre los derechos naturales representan uno de los momentos más destacados del discurso internacional.²²⁷ Pero eran excesivamente filosóficas y poco

²²⁶ Waltz, Susan. “¿Quién redactó la Declaración Universal de Derechos Humanos?”, Viernes, 05 de Diciembre de 2008. <http://www.america.gov/st/hr-spanish/2008/November/20081205135420pii0.972851.html>.

²²⁷ Gordon Lauren señala que el nivel de las preguntas que se planteaban en la Comisión eran del siguiente tenor “¿Qué son exactamente los “derechos humanos” y de dónde dimanan?, ¿Proviene de “Dios,” de la “naturaleza,” de la “razón”, o de los gobiernos?, ¿A quién se aplican?, ¿Pueden ser invocados universalmente por todos los pueblos, o están restringidos a gentes de determinados sexo, raza, clase, estado, cultura o fase de desarrollo?, ¿Cuál es la relación entre derechos humanos y “paz”, “seguridad” y “justicia”?, ¿Cuál es la relación entre responsabilidades y derechos?, ¿Son algunos derechos (como los derechos civiles y políticos) más importantes que otros (como los derechos económicos y sociales), o son todos interdependientes e indivisibles y de igual valor?, ¿Es posible establecer normas mundiales de comportamiento y respetar al mismo tiempo los distintos valores filosóficos, religiosos, jurídicos y culturales?”. En Gordon Lauren, Paul. “La Declaración Universal de

jurídicas y prácticas lo que se sumaría a las diferencias políticas, económicas y religiosas, que no sólo eran distintas, sino en muchos casos, opuestas, como por ejemplo el hecho que el concepto de derechos humanos era distinto en la cultura occidental y en los países comunistas.

Humphrey entonces decidió fundir en un texto las diferentes ideas aportadas por los Estados, redactando el borrador básico de la Declaración que luego posteriormente el delegado francés en la Comisión (y también jurista) René Cassin, reorganizó en artículos. Cassin además fue quien elaboró el preámbulo, que fue revisado por la Comisión línea por línea, tomando como referencia para su trabajo la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1789 y un **Complemento** elaborado en 1936 por el Congreso Nacional de la Liga de los Derechos humanos. Ahora bien, lo interesante es que la Declaración de 1789 pasó un *vía crucis* similar al de su predecesora: el borrador original fue criticado inmediatamente por los reformistas moderados franceses, quienes consideraban que la naturaleza abstracta de sus principios provocaría la abolición de la monarquía y el caos social, lo que llevó a que la aprobación de la Declaración fuera más compleja de lo que se esperaba, como luego ocurriría con la Declaración de 1948.²²⁸ El cuestionamiento de ser una mera abstracción de derechos que arrastraba la Declaración de 1789 también se aplica a la de 1948, sobre todo por el hecho de que ninguna tomó en cuenta las circunstancias particulares de cada país, sus hábitos, costumbres y tradiciones, así como las situaciones de crisis económica o política, e incluso de guerra, situación extrema en la que el estado debe limitar por la

Derechos Humanos. La gestación y el mantenimiento de una revolución.”, <http://caracas.usembassy.gov/?d=5699>

²²⁸ La Asamblea Constituyente francesa nombró una comisión encargada de elaborar un proyecto constitucional el 6 de julio. Este grupo entregó un informe tres días después en el que recomendaba que la nueva constitución incluyera como preámbulo una exposición general de los principios universales que se pretendían consagrar en la misma. El marqués de La Fayette, que contó con la colaboración del autor de la Declaración de Independencia estadounidense, Thomas Jefferson, embajador en París en aquel tiempo, presentó un borrador el 11 de julio que fue criticado inmediatamente por los reformistas moderados, quienes consideraban que la naturaleza abstracta de sus principios provocaría la abolición de la monarquía y el caos social, temor que se extendió durante las siguientes semanas cuando la intranquilidad del pueblo generó una incontrolable espiral de violencia. El debate se reanudó a comienzos de agosto, siendo la cuestión prioritaria decidir si el proyecto constitucional debía ser revisado o bien reemplazado. Los reformistas, influidos por la legislación británica y las obras del barón de Montesquieu, jurista de la primera mitad del siglo XVIII, opinaban que la declaración debía enumerar los deberes y derechos de los ciudadanos y servir únicamente como una enmienda a las leyes anteriores. Por su parte, los radicales, defensores de las teorías de Jean-Jacques Rousseau y del modelo constitucional de Estados Unidos, insistían en que era necesaria una declaración abstracta de principios con respecto a la cual pudiera ser evaluada y contrastada la nueva Constitución nacional. Este debate se decidió finalmente en favor de los radicales, pero provocó una serie de disputas sobre los mecanismos constitucionales que adoptaría el nuevo orden, en el que "el origen fundamental de toda soberanía recae en la nación" (artículo 3). La discusión se centró en torno al papel del monarca: los radicales consiguieron incluir una norma que denegaba a las proclamas reales carácter legislativo, pero la propuesta central de que la legislación aprobada por la Asamblea no fuera vetada por el poder ejecutivo quedó mitigada para que el rey pudiera anular determinadas leyes con las que estuviera en desacuerdo. La Declaración definía los derechos naturales del hombre, entre los que consideraba básicos la libertad (individual, de pensamiento, de prensa y credo), la igualdad (que debía ser garantizada al ciudadano por el Estado en los ámbitos legislativo, judicial y fiscal), la seguridad y la resistencia a la opresión.

fuerza los derechos individuales, críticas que en el caso de la de 1948 fueron claves en la discusión posterior en la Asamblea General²²⁹.

Para Humphrey, Cassin y los demás miembros de la Comisión, la tarea que les habían encargado debía producirles pesadillas por las noches. Si dos personas del nivel intelectual de Zhang y Malik fueron incapaces de no discutir, era obvio que ocurriría lo mismo cuando el texto tuviera que ser sometido a la aprobación de la Asamblea que a su vez debía asignar su consideración al Tercer Comité, responsable de los asuntos sociales, humanitarios y culturales. A esto había que sumar la obsesiva preocupación por conseguir una rápida aprobación del documento por parte sobre todo de Estados Unidos que ejerció una presión que lejos de conseguir lo que se pretendía hizo que el debate fuera más un cruce de críticas que una discusión real sobre Derechos Humanos. Si bien en la Comisión estuvieron representadas teóricamente las principales visiones morales en sus miembros de diferentes orígenes, en concreto el texto original de la Declaración fue tratada más como un trámite diplomático que estaba bastante lejos de ser “universal”, sobre todo pensando que Estados Unidos ejercía una poco ética presión para conseguir su aprobación rápida y sin discusión.

Cuando se convocó la Asamblea General a finales de septiembre de 1948, los funcionarios del Departamento de Estado de EE.UU. esperaban que las deliberaciones en torno a la Declaración no duraran más de unos pocos días. Estas esperanzas se vieron

229

Añadamos a las críticas al texto francés el hecho que apuntaba directamente a los derechos del hombre no como un genérico, sino al hombre como individuo, lo que llevó a que en 1791 Olympe de Gouges publicara la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, cuyo primer artículo señala que “La mujer nace libre y, en derechos, permanece igual al hombre”. Dirigiéndose desde la primera línea a “las madres, hijas, hermanas, representantes de la Nación que piden constituirse en Asamblea Nacional”, y enfocando de entrada lo privado a la par de lo público y político, Olympe pasa revista en 17 artículos a todas las anomalías o lagunas del pensamiento masculino en materia de derechos humanos. Casi nada escapa a la redactora: al contrario de la Declaración oficial, ella relaciona de entrada Libertad y Justicia, en cuyo nombre reclama para las mujeres el derecho al voto, la igualdad de acceso al trabajo - hoy la todavía vigente reivindicación de la igualdad de oportunidades- y los derechos a hablar en público de temas políticos, a ejercer un papel en la vida política y a tener propiedades privadas y administrarlas. “Las contribuciones de la mujer y del hombre son iguales”, dice el artículo 13. “Ella participa en todas las cargas, en todas las tareas penosas; debe, pues, participar igualmente en la distribución de puestos, de empleos, de cargos, de dignidades; también debe poder entrar en el Ejército y ostentar cargos tanto en la educación como en la industria o la Iglesia”. No se sabe si fue consciente de todo el alcance de sus ideas cuando escribió en el artículo X la frase más famosa de su Declaración: “Si una mujer tiene derecho a subir al cadalso, debe tener igual derecho a subir a la tribuna política”. Ella misma cumplió con ambas cosas. En varios de sus escritos al margen de la Declaración de los Derechos de la Mujer, Olympe se pronunció a favor de la supresión del matrimonio tradicional, de la instauración del divorcio y de la creación de un contrato de convivencia renovable anualmente y firmado por dos personas libres. Otra faceta de su originalidad fue pensar en algunos derechos propios de la mujer y dedicarse a la defensa de la infancia. Consciente del alcance de una de las plagas sociales de su época, y dirigiéndose directamente en el artículo XI a las Madres de la Nación, abogó por que las mujeres puedan “decir libremente ‘Soy la madre de un niño que os pertenece’, sin que un prejuicio bárbaro la obligue a disimular la verdad” y a “esconder un hijo ilegítimo”. También teorizó la creación de maternidades, de talleres nacionales para los parados y de hogares para los mendigos. En el epílogo de su Declaración, Olympe de Gouges insta a todas las mujeres a recordarles a los hombres que sin ellas no estarían donde están. Y, por haber olvidado esto, ataca directamente a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, considerándola una traición. Lo curioso es que ya en su época, y pese a su poco tiraje (5 ejemplares), el impacto de la Declaración de Olympe fue superior a la Declaración de 1789, llegándose incluso a considerar la primera verdadera declaración de los derechos humanos cuya misma existencia invalidaba la de 1789.

rápidamente defraudadas. Se encomendó al Tercer Comité de la Asamblea General (que se ocupa de asuntos sociales, humanitarios y culturales) la tarea de revisar el documento antes de someterlo a la consideración de la sesión plenaria, y se eligió a Charles Malik para presidir las audiencias. Malik reconoció la necesidad de una amplia participación para llegar a un consenso e infundir en los estados miembros un sentimiento compartido que les llevase a identificarse políticamente con la Declaración. Por tanto, resistió los intentos de acelerar el proceso. “Es preciso dejar que las cosas maduren lentamente, sin tropiezos”, aconsejó.

Tras las declaraciones inaugurales de más de 40 países, Malik dirigió un escrutinio del texto, un artículo tras otro. En sesiones diarias, a lo largo de dos meses, los delegados examinaron decenas de enmiendas escritas (en su gran mayoría presentadas por Cuba, la Unión Soviética, Panamá, el Líbano, Francia y Egipto). Se debatió cada enmienda, algunas ampliamente, y cada artículo del borrador de la Declaración se sometió a votación separadamente. Solamente el debate del Artículo 1 se prolongó a lo largo de seis días, y aunque Malik finalmente llevó un cronómetro para asegurar que los discursos no sobrepasaran los límites establecidos, las actas oficiales de las detalladas deliberaciones del Tercer Comité llenaron 900 páginas impresas.

Cuando el Tercer Comité finalmente dio por terminado su trabajo a principios de diciembre de 1948, envió la Declaración a la sesión plenaria de la Asamblea General, donde sería sometida a nuevo examen, cada artículo por separado. El voto histórico de la Asamblea General tuvo lugar poco después de la medianoche del 10 de diciembre, fecha en que hoy se celebra el Día de los Derechos Humanos. Un total de 23 de los 30 artículos se aprobaron por unanimidad y, si bien Sudáfrica, Arabia Saudita y el bloque soviético se abstuvieron en la votación final, 48 estados votaron afirmativamente. Ningún estado se opuso.²³⁰

Estos países fueron: Afganistán, Argentina, Bélgica, Birmania, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, China, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Irak, Irán, Islandia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Gran Bretaña, República Dominicana, Siam, Siria, Suecia, Turquía, Uruguay, Venezuela.

Ocho países decidieron abstenerse: Arabia Saudita, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Ucrania, Unión Soviética, Unión Sudafricana y Yugoslavia y dos países estaban ausentes en el momento de la votación. Sus argumentos fueron las diferencias en lo relativo a la soberanía, la condición de los derechos socioeconómicos y la cuestión decisiva de la aplicación. Algunos delegados de estos países mencionaron que se daba una primacía extrema a los derechos y se olvidaba de los deberes, inclusión hecha en los artículos finales a petición expresa de Zhang Pengjun que planteó la necesidad de establecer un equilibrio justo entre derechos y deberes. Pero era evidente para estos delegados e incluso para los redactores de la Declaración que había puntos oscuros y asuntos no resueltos.

Por ejemplo, uno de esos puntos no resueltos lo planteó el delegado de Arabia Saudita. El artículo 2 plantea la libertad de religión... pero el delegado citó las cruzadas y el proselitismo de los misioneros como motivos de su objeción a la frase “*libertad de cambiar de religión*”, y retiró su apoyo a la Declaración. Para la Unión Soviética y

²³⁰

Waltz, Susan, *op.*, cit

Yugoslavia el problema estuvo en aludir a los derechos de las minorías, en circunstancias que ambos países eran estados claramente y sin duda plurinacionales. Y luego estaban los pocos derechos colectivos consagrados a favor de los derechos individuales. El reducido número de artículos que trataban de estos últimos derechos (5 de 30) provocó la abstención de la Unión Soviética y de sus aliados en el voto.

Esto nos hace concluir que a pesar de lo bien que suena hablar de la universalidad de los derechos contenidos en la Declaración, el hecho es que ello no es cierto porque como vemos los redactores no pudieron cumplir con su función ya que no se pusieron de acuerdo, se impuso el modelo de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que en su época fue cuestionado, al discutirse el texto se añadieron las ideas personales de los delegados y finalmente no se resolvieron asuntos que están mostrando ser fundamentales, como los derechos colectivos.

2.1. La noción de derechos humanos tras la Declaración.

Tomando como referencia el marco establecido por la ONU en 1948, los derechos humanos han ido evolucionando y creciendo hasta convertirse en una enorme red de legislaciones y disposiciones para la defensa y la protección de los derechos fundamentales, pero todos los instrumentos de derechos humanos están interrelacionados debido a que tratan sobre el mismo tema: la persona.

Desde el punto de vista jurídico, los derechos de las personas pueden calificarse en tres categorías: *protección*, *participación* e *imagen*. La protección se refiere a la seguridad física, psicológica y emocional de las personas en lo que respecta a su particular vulnerabilidad frente al abuso y el maltrato. La participación se refiere a la necesidad de establecer un papel mayor y más activo para las personas en la sociedad. La imagen se refiere a la necesidad de definir una idea más positiva y menos degradante y discriminatoria acerca de lo que las personas son y pueden hacer. El esfuerzo por tratar estas categorías de derecho con detalle en recomendaciones y tratados ha venido especialmente de parte de organizaciones regionales intergubernamentales.

La generalización, fomento y protección de los derechos humanos son el objetivo de todas las organizaciones nacionales, regionales e internacionales que han surgido al abrigo de la legislación internacional en la materia. Esos derechos son intrínsecos que deben disfrutar todos los habitantes de la aldea mundial (mujeres, hombres, niños y todos los grupos de la sociedad, desfavorecidos o no). Su ausencia no sólo constituye una tragedia individual y personal sino que también crea las condiciones de inestabilidad social y política donde germinan la violencia y los conflictos que se producen entre las sociedades y las naciones y dentro de éstas.

El reconocimiento progresivo de los derechos humanos, a través de diversos instrumentos internacionales y en los ordenamientos jurídicos de los Estados, es visto como una muestra del consenso respecto a su existencia, y de la necesidad de respetarlos y garantizarlos. Su trasgresión genera una violación de los instrumentos

internacionales y origina responsabilidad internacional por parte del Estado infractor. Desde el punto de vista jurídico:

1. Se entiende por respetar, la obligación del Estado de abstenerse de cualquier acción contraria a la plena realización de los derechos; se entiende por proteger, la obligación del Estado de tomar medidas para garantizar los derechos en especial de los sectores vulnerables de la sociedad; y por realizar se entiende la obligación del Estado de hacer efectivo los derechos en cualquier circunstancia.
2. Por “violación” se entiende los casos de comisión u omisión, violaciones referentes a elementos del contenido mínimo esencial del derecho protegido en el Pacto o Convenio.

Los Estados han aceptado que todos los miembros de la familia humana tienen derechos iguales e inalienables, y se han comprometido a garantizar y defender esos derechos. Ahora bien, no todos los derechos son obligatorios *per se*. Dependiendo de la relevancia que tienen para la comunidad internacional, se dividen en *erga omnes* y *ius cogens*. Las obligaciones *erga omnes* formaron parte de una sentencia de la CIJ, Barcelona Traction, donde se señalan sus características:

- *Las obligaciones erga omnes incorporan valores esenciales para la comunidad internacional, por lo que no es relevante únicamente el tamaño o amplitud del grupo de sujetos internacionales frente al que se asume el compromiso en cuestión, sino el contenido material de dicho compromiso. Este es el quid de la diferenciación entre el concepto exclusivamente etimológico y el concepto manejado por el TIJ en el pronunciamiento analizado.*²³¹
- *Se contraen ante toda la comunidad internacional. “...debe establecerse una distinción esencial entre las obligaciones de los Estados respecto de la comunidad internacional en su conjunto y las que nacen respecto de otro Estado el ámbito de la protección diplomática. Por su naturaleza misma, las primeras conciernen a todos los Estados. Dada la importancia de los derechos en cuestión, todos los Estados pueden ser considerados como poseedores de un interés jurídico en que tales derechos sean protegidos; son obligaciones erga omnes.”*
- *Incorporan valores esenciales para la comunidad internacional (protegen derechos esenciales), siendo este rasgo el que justifica que todos los Estados tengan un interés jurídico en su cumplimiento. “Estas obligaciones derivan, por ejemplo, en el Derecho Internacional contemporáneo, de la ilegalización de los actos de agresión y de genocidio, pero también de los principios y normas concernientes a los derechos fundamentales de la persona humana, incluida la protección contra la práctica de la esclavitud y la discriminación racial. Algunos de los correspondientes derechos de protección se han integrado en el Derecho Internacional general, otros son conferidos por instrumentos internacionales de carácter universal o cuasi universal.”*

Es decir, estaría aludiendo al origen de la obligación *erga omnes* y no a la naturaleza de la misma.

²³¹ Cebada Romero, Alicia *Los conceptos de obligación erga omnes, ius cogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos* Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 4 (2002), <http://www.reei.org/reei4/Cebada.PDF>

De manera que la expresión “frente a todos” se traduce por “frente a toda la comunidad internacional”. Esto parecería descartar a las obligaciones contraídas sólo en relación con algunos Estados, es decir a las obligaciones que tienen única y exclusivamente una naturaleza convencional. Sin embargo, lo cierto es que el CIJ en su pronunciamiento introdujo un elemento generador de confusión al distinguir un doble origen de las obligaciones *erga omnes*, sosteniendo que algunas de ellas habían quedado incorporadas al Derecho internacional general, mientras que otras se proclamaban en tratados internacionales de carácter universal o cuasi-universal... lo cierto es que la CIJ parece estar refiriéndose a la posible interacción entre costumbre y tratado internacional.²³²

Y, sin embargo, no tiene jurisdicción. En consecuencia, en el caso Barcelona Traction, o en la Opinión de 1951, la Corte no formuló una regla, sino, como señala James Crawford, más bien, una categoría, una idea general, una forma alternativa de establecer relaciones jurídicas en el Derecho Internacional, en contraste con la relación bilateral clásica de derechos y obligaciones. Simplemente se estableció que cualquier obligación que se asume frente a todos es una obligación *erga omnes*.

Las normas *erga omnes* caen dentro del tipo calificado como de derecho dispositivo (*ius dispositivum*) que pretenden satisfacer los intereses individuales y comunes de los Estados, propios de las estructuras relacional e institucional. Pero existen otro grupo, muy reducido, las normas de *ius cogens*. *Ius cogens* designa el derecho impositivo taxativo que no puede ser excluido por la voluntad de los obligados cumplirlo, por contraposición al derecho dispositivo o supletivo, el cual puede ser sustituido o excluido por la voluntad de los sujetos a los que se dirige²³³. En palabras más simples, el *ius cogens* alude a una serie de derechos que se supone que son de carácter tan fundamental para la sociedad en su conjunto que son imposible de evadir y por ende son normas de carácter diferente a cualquier otra porque no pueden ser derogables, ya que se debe observar necesariamente, en cuanto sus normas tutelan intereses de carácter público o general. Las normas del *ius cogens*, solo se pueden modificar por normas ulteriores de carácter internacional que tenga el mismo carácter.

Está consagrado en la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados²³⁴ (artículo 53).

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no

²³² Cebada Romero, Alicia *op.cit.*

²³³ Manuel Becerra Ramírez dice que el *ius cogens* tiene una gran significación y que “constituye la transformación del derecho de los tratados de un derecho liberal, donde la voluntad de las partes no tiene cortapisas a un derecho que reconoce normas supremas, en principios inderogables.” Becerra Ramírez, Manuel, *Panorama del derecho mexicano*. Derecho Internacional Público, McGrawHill-UNAM, México D.F., 1997, p. 49.

²³⁴ La Conferencia de Viena se desarrolló en dos periodos de sesiones: 1) Periodo del 26 de marzo al 24 de mayo de 1968; y 2) Periodo del 9 de abril al 22 de mayo de 1969.

admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

La historia de este artículo es bastante interesante. En el proyecto inicial presentado por la Comisión de Derecho Internacional era el artículo 50 (luego paso a ser el 53), que fue discutido en la sesión del 4 de mayo de 1969 en una Comisión plenaria. Uno de los aspectos, la nulidad de los tratados contrarios a una norma de carácter *ius cogens*, fue aprobada sin grandes trabas. Pero sí las hubo al discutir sobre el concepto en sí mismo, sobre todo en lo que se refería a la retroactividad. Una norma de derecho general establece que en caso de conflicto entre fuentes se aplican los criterios de primacía (una norma especial o particular prima sobre una norma general) y derogación (principio de *lex posterior derogat priori*). O sea, que en el caso de las normas *ius dispositivum* dos o más Estados pueden mediante acuerdo excluir su aplicación o modificar su contenido en sus relaciones. ¿Qué pasaría con las de *ius cogens*? En este caso se impuso la opinión de México cuyos representantes plantearon que el *ius cogens* son normas imperativas de derecho internacional general aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, y por ello no debería admitirse acuerdo en contrario y sólo podrían ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga ese mismo carácter.²³⁵ Contó con el apoyo de los delegados griegos, que plantearon que la esencia de las normas de este tipo es la universalidad de su aceptación.

Los intereses colectivos esenciales que pretenden proteger las reglas imperativas se traducen en obligaciones de una importancia particular, que conciernen a todos los Estados, lo que hace que una norma de *ius cogens* sea a la vez *erga omnes* sin la limitación de la derogación. Esto impidió colateralmente que la propuesta de Estados Unidos sobre establecer un *ius cogens* regional quedara de plano descartada, ya que, según expresaron los delegados cubanos y españoles, esto contradeciría el fin que se pretendía, ya que podría invocarse la legislación interna para exceptuarse de la aplicación del *ius cogens*, lo que además violaría al derecho internacional.

Por este motivo, se considera que las normas de *ius cogens*, por pretender responder a los intereses colectivos de la sociedad, y por exigir reglas cualificadas por su grado de obligatoriedad, son de una jerarquía superior de las de *ius dispositivum* (que es lo que establece el artículo 53) y, relacionado, cualquier tratado, convenio o acuerdo que vaya contra una norma de estas características es nulo o se da por terminado (artículo 64). En este punto, es necesario recordar lo que planteó el delegado español Eduardo Jiménez de Aréchaga sobre este punto: “...No es que ciertas reglas sean de *ius cogens* porque no permiten acuerdo en contrario; más bien, no se permiten acuerdos en contrario a ciertas normas, porque éstas poseen el carácter de *ius cogens*”

Ello entraña, en el caso de su incumplimiento, que todos los Estados, y no solamente el directamente afectado por violación de la obligación, poseen la facultad de

²³⁵

Las palabras del delegado mexicano fueron las siguientes “*aquellos principios que la conciencia jurídica de la humanidad, revelada por sus manifestaciones objetivas, considera como absolutamente indispensable para la coexistencia y la solidaridad de la comunidad internacional en un momento determinado de su desarrollo orgánico*”. Senado, Diario de los Debates, Num. 19, 30 de marzo de 2005, http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/59/2/SPO/SPO_No-19_30-03-2005.pdf

reclamar solidariamente su cumplimiento frente al Estado autor de la violación (tutela colectiva). La tutela colectiva constituye la forma propia de aplicación forzosa de las normas imperativas. La vigencia de un derecho de esa naturaleza impone, asimismo, obligaciones a los Estados que integran la comunidad internacional.”²³⁶

De la discusión sobre el artículo 53 quedó establecido que existen normas que son reconocidas por todos los Estados como básicas para las relaciones entre sus ciudadanos y el gobierno, y entre los diferentes Estados. Sin embargo, no se mencionaron en el Convenio cuáles eran, aunque sí se dijeron en las discusiones. Al leerlas, no se puede más que estar de acuerdo con Antonio Gómez Robledo, quien señala que para identificar este tipo de normas hay que ir a la costumbre más que a los tratados, ya que, bajo su punto de vista, no existe un tratado universal²³⁷ que realmente pueda catalogarse como de *ius cogens*.

*“El problema, el gran problema, es el de saber si, con toda propiedad, puede hablarse de un ius cogens en el ámbito mundial, de un derecho impositivo sobre los miembros de la comunidad internacional. Es aquí donde se dividen los caminos; donde se opera, aún hoy, la confrontación doctrinal.”*²³⁸

El jurista español Jiménez de Aréchaga (que fue secundado por René- Jean Dupuy, representante de la Santa Sede en la Conferencia) propuso como ejemplo de este tipo de normas:

- La prohibición del uso de la fuerza y la agresión;
- La prohibición del genocidio; y,
- La prohibición de la discriminación racial o la violación sistemática de los Derechos Humanos.

De este discurso llama la atención que se mencione la prohibición del uso de la fuerza y la agresión, y nos llama la atención porque fueron los más repetidos en las alocuciones hechas por los delegados. Hablamos de un periodo bastante gélido de la Guerra Fría, con una crisis de los misiles y Vietnam. Los delegados estaban (suponemos) concientes de la importancia de reforzar la seguridad de los Estados ante agresiones sobre todo de países como la Unión Soviética o Estados Unidos. Por ello, también se menciona la solución pacífica de controversias como parte de estas normas imperativas. Luego se mencionaron las que cada Estado debe respetar: la prohibición de la esclavitud, la prohibición del genocidio, la prohibición de la discriminación racial, y los principios básicos de derechos humanos. Esta lista tiene una lectura muy interesante: no responden a los intereses particulares de los Estados.

²³⁶ Fallo del juez federal Gabriel Cavallo que anuló la Obediencia Debida y el Punto Final, 6 de marzo de 2001, http://www.nuncamas.org/juicios/argentin/cavallo_060301_1.htm

²³⁷ Pero Gómez Robledo indica que tanto la Comisión de Derecho Internacional como la Conferencia de Viena (y por ende el Convenio de 1969), no sólo no excluyeron la posibilidad de crear normas IC mediante tratados internacionales, sino que incluso se pensó que sería mediante tratados generales multilaterales. Gómez Robledo, Antonio, *El Ius Cogens Internacional, Estudio Histórico-crítico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, D.F., 1982

²³⁸ Gómez Robledo, op. cit, pág 7

Algunos autores, al ver esta lista, indican que la Convención sobre el genocidio puede calificarse como un tratado universal con rango de *ius cogens*, así como la Carta de Naciones Unidas, si se la ve en una doble dimensión (como Carta y como constitución). La Carta además contiene normas reconocidas como imperativas:

- las que tutelan los derechos de los pueblos a su autodeterminación y de los estados a su respeto;
- las que tutelan los intereses de la comunidad internacional y,
- todas aquellas que prohíben el uso de la fuerza.

Pero según Roberto Ago la Carta no tiene el monopolio de las normas *ius cogens* y no todos sus preceptos son normas con este carácter, punto en el cual estuvo de acuerdo el informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional de 2006, que indicó que la misma Carta está sujeta a las normas de *ius cogens*²³⁹. Para Gómez Robledo, ni sería la Carta, sino solamente aquellas resoluciones de la Asamblea General que “*versan sobre los intereses más elevados de la comunidad internacional*” serían normas de *ius cogens*²⁴⁰: Repitamos, las de la Asamblea, no las del Consejo de Seguridad, porque es la Asamblea y no el Consejo (como se ha popularizado en los últimos años) la verdadera representante de la comunidad internacional²⁴¹. Estas resoluciones son:

- 1514 (XV) sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales (autodeterminación de los pueblos);
- 1893 (XVII) relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales;
- 1231 (XX) sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, o lo que es lo mismo, el principio de no intervención de un Estado o grupo de Estados en los asuntos de otro;
- 2625 (XXV) sobre la declaración de los principios de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta (son siete los principios: proscripción de la amenaza o el empleo de la fuerza; la solución pacífica de controversias; la no intervención en los asuntos internos de los Estados; la cooperación internacional en la promoción de los propósitos y principios de la ONU; la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; la igualdad soberana de los Estados; y el principio de la buena fe;
- 3314 (XXIX) sobre la definición de agresión o una definición positiva de la proscripción del uso de la fuerza;
- 2749 (XXV) sobre los principios que regulan los fondos marinos, o sobre el patrimonio común de la humanidad²⁴².

²³⁹ ILC, A/CN.4/L.682, párr. 360, p. 208, en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/610/80/PDF/G0661080.pdf?OpenElement>

²⁴⁰ Gómez Robledo, Antonio, op.cit., pág 161.

²⁴¹ “... por uno u otro fundamento, como cuarta fuente o por su reducción a alguna de las otras tres, las resoluciones, y sobre todo las declaraciones de la Asamblea General, van imponiéndose cada día con mayor peso, como normas jurídicas.” Gómez Robledo, Antonio, op.cit., pág 165.

²⁴² Gómez Robledo, Antonio, op.cit., págs 161-163.

Como indica Gómez Robledo:

*“Es así como al fin alcanzamos la unidad dialéctica que resulta de la contienda. Que hay o debe haber ciertas normas imperativas dentro de una comunidad cuyos miembros son cada día más interdependientes entre sí, como acontece en la comunidad internacional contemporánea, es algo que parece haber sido demostrado suficientemente. Pero a los contradictores y a los escépticos somos igualmente deudores del espíritu de cautela, de reserva y discreción que han sabido insuflarnos, y sin el cual habrá siempre el peligro de caer en una mística del ius cogens (contra la cual nos prevenía Jiménez de Aréchaga) o, lo que viene a ser lo mismo, en una inconsiderada proliferación de sus normas.”*²⁴³

Hay una serie de textos de derechos humanos ligados a la Declaración, pero dos son claves para comprender la evolución de los derechos humanos: el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (a menudo llamado el pacto político y cuyas siglas son PIDCP - ICCPR) y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (a menudo llamado el pacto de derechos económicos y cuyas siglas son PIDESC - ICESCR), aprobados el 16 de diciembre de 1966. Ambos pactos abordan de forma más amplia los derechos enumerados en la Declaración. Los Pactos incorporaron entendimientos basados en la Declaración, muchos de los cuales tienen importantes repercusiones con respecto a los derechos de género y reproductivos; son estos el derecho de la mujer de estar libre de todas las formas de discriminación, el derecho a la libertad de reunión y asociación, y los derechos pertinentes a la familia.

La mayoría de los países del mundo son partes en los dos pactos, lo que hace posible supervisar sus prácticas en materia de derechos humanos. No obstante, son muchos los Estados Miembros que no los han ratificado y muchos otros lo han hecho, pero interponiendo reservas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado por la ONU en 1966, sin embargo no entró en vigor sino hasta 1976, ya que su ratificación fue parte de la lucha de las potencias en la Guerra Fría. Está estrechamente relacionado con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aunque fueron firmados por separado debido a la idea de que los derechos políticos y civiles deberían y deben ser garantizados desde el momento en que los Estados firman el tratado que los contiene. Sin embargo, aunque se pretendía lo mismo para los derechos económicos, sociales y culturales, esto no fue posible. Se esperaba que la implementación de los derechos sociales y económicos llevara más tiempo, así que no era posible forzar a una nación solamente por haber ratificado el Pacto. Esta teoría de aplicación se encuentra plasmada en el artículo 2º de ambos tratados: en el primer párrafo del artículo 2º del PIDCP, el Pacto obliga a un Estado "...a respetar y a garantizar a todos los individuos...los derechos reconocidos en el presente Pacto." Mientras tanto, un Estado "...se compromete a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." (PIDESC).

²⁴³

Gómez Robledo, op.cit., pág. 71.

El PIDCP, entre otras cosas, reconoce los derechos a "la libertad y la seguridad de la persona" (Artículo 9) y a "la libertad de expresión", inclusive "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole" (Artículo 19); y afirma que "el matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes" (Artículo 23). Además incluyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos, que define los derechos y las libertades mencionados en la Carta fundacional, cuya redacción corrió a cargo de la Comisión de Derechos Humanos, establecida en 1945.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966. Adquirió fuerza de ley y entró en vigor el 3 de enero de 1976, luego que se depositara el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Consta de 31 artículos divididos en cinco partes:

1. la primera consiste en un único artículo, común a los dos pactos, que establece el derecho a la libre determinación de los pueblos, base de los derechos humanos individuales.
2. la segunda parte (artículos 2 al 5), contiene las disposiciones generales del Pacto resumidas en la obligación de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para asegurar progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el mismo, sin discriminación alguna. El artículo 2 (1) exige a los Estados adoptar medidas, lo que, según las reglas de interpretación de los tratados de derechos humanos, no puede sino significar la ejecución de avances concretos y precisos en un plazo determinado haciendo uso hasta el máximo de los recursos de que disponga. El compromiso de lograr por todos los medios apropiados, la efectividad de estos derechos va más allá de la aprobación formal de normas legales. Los Estados deben examinar detenidamente cual instrumento jurídico-administrativo y qué políticas públicas y planes son los más idóneos para la consecución progresiva de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto.
3. la tercera parte (artículos 6 al 15), formula los diferentes derechos económicos, sociales y culturales;
4. la cuarta (artículos 16 al 25), reglamenta el proceso de control internacional sobre la puesta en práctica del pacto, así como el papel de la comunidad internacional y de los organismos especializados de Naciones Unidas en este proceso.
5. por último, la quinta parte (artículos 26 a 31), contiene las disposiciones relativas a la firma, ratificación y adhesión al Pacto.

El PIDESC reconoce los siguientes derechos humanos: libre determinación de los pueblos (Art.1), no discriminación (Art. 2), igualdad de trato a los hombres y mujeres (Art. 3), derecho al trabajo (Art. 6), condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Art. 7), sindicalización, libertad sindical y el derecho de huelga (Art. 8), derecho a la seguridad social y los seguros sociales (Art. 9), protección y asistencia a la familia, madres, infancia y a la adolescencia (Art. 10), derecho a un nivel de vida

adecuado incluso alimentación, vestido y vivienda (Art. 11), derecho a la salud física y mental (Art. 12), derecho a la educación (Art. 13), enseñanza primaria obligatoria y gratuita (Art. 14) y derecho a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (Art. 15).

La principal diferencia entre ambos textos radica en que el PIDCP cuenta con dos protocolos:

- el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR-OP1), de 16 diciembre de 1966, el cual faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto.
- el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR-OP2), destinado a abolir la pena de muerte", del 15 de diciembre de 1989, que entró en vigor el 11 de julio de 1991.

Los métodos que los Estados Partes utilizan para cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están contenidos en la **Observación general N 1** (1989). En ella se incluye la necesidad de determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y el alcance de los problemas existentes dentro de un Estado, la necesidad de adoptar políticas y programas debidamente concebidos para atender las exigencias, la necesidad de legislar en caso necesario y de eliminar toda legislación discriminatoria, así como la necesidad de adoptar las disposiciones presupuestarias que correspondan o, según convenga, solicitar la cooperación internacional. Respecto de este último requisito, la cooperación internacional, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Pacto, puede resultar un elemento particularmente importante para que algunos países en desarrollo cumplan las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

Cuando un Estado deposita el instrumento de ratificación o de adhesión se convierte en Estado Parte del Pacto o Convenio y se compromete voluntariamente y de buena fe a cumplir las obligaciones jurídicas de respetar, proteger y realizar (*ful-fill*) los derechos reconocidos por el Pacto y aplicar sus disposiciones. El reconocimiento admite, bajo determinadas condiciones, la posibilidad de disponer que se establezcan restricciones temporales a su ejercicio, a fin de no desnaturalizar su esencia. Tales limitaciones pueden surtir sus efectos antes o después de que el derecho sea ejercido. La autorización prevista en los instrumentos internacionales para que se puedan restringir los derechos humanos debe ceñirse a las siguientes condiciones:

1. que se trate de una restricción expresamente autorizada por los instrumentos internacionales y en las condiciones particulares que estos permitan;
2. que tales restricciones estén dispuestas por leyes y se apliquen de conformidad con ellas lo cual demuestra la importancia del principio de legalidad y de la reserva de ley, elementos esenciales para que los derechos del hombre puedan existir en la realidad y se encuentren protegidos jurídicamente.;

3. que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas.

La expresión “*leyes*” empleada por los instrumentos internacionales no debe entenderse como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues eso implicaría admitir que los derechos fundamentales de las personas pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. En este sentido, el principio de legitimidad es elemento importante a los efectos de interpretar si las restricciones a los derechos humanos se ajustan a los requisitos internacionales para su expedición. Sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñidas al bien común, puede contener restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana. Por lo demás, tales medidas tienen necesariamente que ser temporales, pues una restricción permanente anula el ejercicio del derecho y la eficacia de su protección. Además de ser necesario que exista una ley para que las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades sean jurídicamente lícitas, se requiere además que esas leyes se dicten en razón del interés general. De igual manera, toda restricción debe guardar relación con los motivos o causas que la originan, que generalmente son razones de orden público, seguridad nacional, salud pública, moral pública, o para garantizar los derechos y libertades de los demás. A la vez que razonables y oportunas, estas restricciones deben ser necesarias para proteger esos valores, lo cual significa que si existe otra alternativa para conseguir tal fin, debe emplearse aquella y no la restricción.

Cualquier restricción que se emita al margen de estas condiciones puede devenir en ilegal o arbitraria, según corresponda. Una restricción será considerada ilegal si no se efectúa de acuerdo a las causas, casos o circunstancias expresamente previstas en la ley y con estricta sujeción a los procedimientos definidos por ella. La restricción devendrá en arbitraria si las causas y métodos para restringir el derecho, aun calificadas de legales, pueden reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad. En otras palabras, la restricción arbitraria a los derechos humanos es aquella que, aun amparándose en la ley, no se ajusta a los valores que informan y dan contenido sustancial al Estado de Derecho. Lo arbitrario constituye, de esta manera, un concepto que incluye supuestos, tanto de legalidad como de ilegalidad de la restricción. En este orden de ideas, existen restricciones que pueden ser legales pero que devienen en arbitrarias, pues son llevadas a cabo según los procedimientos, requisitos y condiciones formalmente establecidas en el ordenamiento jurídico pero que contradicen el fin último de todo Estado: el reconocimiento y respeto de los derechos humanos.

Estas series de condiciones que en principio pueden verse como formas efectivas para ejercer control sobre el actuar del Estado quedan a veces sin efectos porque la mayor parte de los Pactos y Convenios permiten realizar reservas. En la Comisión Internacional de Leyes de la ONU, el año 2005, se emitió un informe sobre qué aspectos generales afectan a las reservas. Las discusiones, que por resolución 48/31, de 9 de diciembre de 1993 de la Asamblea General, se llamaron "*El derecho y la práctica en*

materia de reservas a los tratados”, establecieron en una guía práctica que se entendía por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, o cuando un Estado hace una notificación de sucesión en un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización. Su objeto es excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado, o del tratado en su conjunto con respecto a ciertos aspectos específicos, en su aplicación al Estado o a la organización internacional que formula la reserva. Y así como se formula, puede ser retirada, siguiendo el siguiente patrón: salvo que el tratado disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado o de la organización internacional que la haya aceptado. El retiro de una reserva habrá de formularse por escrito. La Parte Contratante que haya formulado una reserva al presente tratado podrá retirarla mediante notificación dirigida al depositario. El retiro surtirá efecto en la fecha en que la notificación haya sido recibida por el depositario.

Las violaciones reiteradas, el hecho que muchos Estados se mantienen al margen de los instrumentos de derechos humanos, el que la aprobación de cada uno de ellos no ha estado acompañada por la adopción de medidas para garantizar su cumplimiento o las reservas, entre otros problemas, son un desafío para las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan estrategias de exigibilidad y vigilancia social de las obligaciones de los Estados Parte respecto a los derechos humanos y contribuir en la identificación y argumentación jurídica y política de casos específicos de violación de estos derechos. Sigue siendo una prerrogativa del Estado cómo cumplirlos y cuáles, lo cual no es un problema de los últimos años, sino que desde siempre. Y aún cuando existan tribunales penales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cualquier medida por denunciar una violación tropieza con dos escollos jurídicos: el agotamiento de los recursos nacionales y las solicitudes múltiples:

1. el agotamiento de los recursos nacionales.

Dado que la responsabilidad primaria sobre la protección de los derechos humanos recae en el Estado, las leyes internacionales establecen que se deberán agotar los recursos nacionales antes de llevar su queja a un mecanismo internacional. El “agotamiento de los recursos nacionales” significa hacer uso de todos los procedimientos disponibles en su propio país para buscar la protección de sus derechos o la justicia respecto a una violación de sus derechos en el pasado, incluyendo todos los detalles acerca de cualquier reclamación que haya formulado ante las autoridades nacionales y cualquier procedimiento legal que haya podido tener lugar. No obstante, las leyes internacionales también reconocen que a veces los recursos nacionales no están disponibles o son ineficaces, o que la queja está relacionada con una amenaza para su vida (por ejemplo una amenaza de muerte, el miedo a que pueda tener lugar una ejecución sumaria, o el miedo a que una persona pueda ser deportada a un país en el que

corra el riesgo de ser ejecutada), en cuyo caso no se requerirá agotar los recursos nacionales.

2. solicitudes múltiples.

El término "solicitudes múltiples" hace referencia a una queja que ha sido presentada a varios mecanismos diferentes al mismo tiempo o dentro de un breve espacio de tiempo. Algunos mecanismos no estudiarán una queja si ésta ya ha sido presentada a otro mecanismo. Por ejemplo, un informador especial normalmente no estudiará una queja si ésta ya ha sido presentada al Comité de Derechos Humanos o a la Comisión de derechos Humanos conforme al procedimiento 1503. En general, se aconseja seleccionar cuidadosamente el mecanismo que mejor se pudiera ajustar a su caso, y evitar presentar "solicitudes múltiples".

Con el fin de subsanar algunos de estos escollos, y principalmente vigilar el cumplimiento de las disposiciones de los instrumentos internacionales, se han creado en el seno de Naciones Unidas los comités de vigilancia. Los textos que tienen un comité que vigila su cumplimiento son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En ellos (en la misma convención o en sus protocolos), se prevén mecanismos de reclamación que reconocen a los particulares la posibilidad de formular quejas para denunciar la violación de los derechos enunciados en el tratado. El Comité sólo tomará en consideración las reclamaciones que se formulen contra un país que haya aceptado obligarse tanto por el tratado como por el sistema de reclamaciones. Ocurre así porque aceptar los mecanismos de reclamación es facultativo. Un país puede ser parte en un tratado y adherirse a cumplir sus disposiciones, pero puede decidir que no estará obligado a aplicar el sistema de reclamaciones del tratado. Esto quiere decir que el comité correspondiente no podrá examinar las reclamaciones individuales contra este gobierno. El funcionamiento de los Comités en general siguen un proceso cuasi judicial. En el curso del examen de las reclamaciones no se exige la comparecencia personal de los reclamantes o de otras partes ante el comité y los dictámenes del comité no son jurídicamente obligatorios para los gobiernos.

Ahora bien, los dictámenes tienen fuerza moral; hacer caso omiso de ellos situaría al gobierno que no cumpla con sus obligaciones internacionales en una posición desairada frente a las críticas tanto del interior como del extranjero. Si el comité concluye que se han violado los derechos enumerados en el tratado, es de prever que el gobierno interesado adoptará medidas apropiadas para poner remedio.

Estos Comités no desmerecen la labor del órgano a cargo de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos (1946) reemplazado por el Consejo de Derechos Humanos, creado en el año 2006 mediante la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General con el fin de ser un organismo mejor organizado y más efectivo. El Consejo es el principal foro de las Naciones Unidas para el diálogo y la cooperación en materia de derechos humanos. Su atención esta centrada en ayudar a los Estados

Miembros a cumplir con sus obligaciones relacionadas con derechos humanos por medio del diálogo, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica. El Consejo también hace recomendaciones a la Asamblea General para impulsar un mayor desarrollo del derecho internacional en el campo de los derechos humanos.

En líneas generales, los comités están encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados y de ofrecer recomendaciones e interpretaciones de los mismos. También pueden definir las normas y recomendar las medidas necesarias para proteger o ampliar un derecho. Además, cuando un Estado presenta informes a un órgano encargado de vigilar el cumplimiento de un tratado, las organizaciones no gubernamentales pueden presentar "informes paralelos". También parte del trabajo de estos comités y de la misma ONU no sólo es dedicarse a solucionar problemas de derechos humanos, sino que también a prevenirlos por medio de asistencia técnica. Esta asistencia se ofrece a los gobiernos en los siguientes ámbitos:

1. Reforma de leyes nacionales
2. Apoyo a la democratización y asesoramiento en relación con los procedimientos electorales
3. Asistencia en la redacción de leyes nacionales y preparación de informes nacionales
4. Fortalecimiento de las instituciones nacionales y regionales relacionadas directa e indirectamente con la esfera de los derechos humanos
5. Capacitación de los encargados de la impartición de justicia (policía, jueces, abogados y fiscales)

Asimismo, con el fin de fortalecer el mecanismo de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas se establece en 1993 el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en 1998 se adopta el "Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional", que está en funciones y tiene sede en La Haya. El Alto Comisionado tiene como fin de coordinar los programas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y promover su respeto universal. La Oficina del Alto Comisionado busca promover la cooperación internacional, estimular y coordinar las actividades del Sistema de Naciones Unidas y ayudar al desarrollo de nuevas normas y la ratificación de tratados, además de responder a violaciones graves de derechos humanos y tomar medidas para prevenir violaciones.

2.2. La discriminación como raíz de las peores violaciones de los derechos humanos.

Por lo que hemos indicado en las páginas previas, se deduce que los Estados tienen un doble deber en materia de derechos humanos: por un lado, cumplir los acuerdos a los que se han adherido; pero por otro, vigilar que los demás los cumplan (y no apoyar de forma alguna a quienes los violen). Conocer la situación de los derechos humanos en los demás países está considerado en la Carta de Naciones Unidas donde se definen unos principios de acción para la Organización "y sus Miembros" en cuanto a la

prosecución de los objetivos de las Naciones Unidas; y en el derecho internacional humanitario, introduciendo para todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra la obligación de "hacer respetar" estos Convenios, impone, como mínimo, una obligación de vigilancia²⁴⁴. Vigilancia, porque las acciones de un Estado o un grupo de ellos en otro están limitadas por el respeto que deben a la soberanía y al principio de no intervención. Incluso cuando se presente un caso patente de violación de los derechos humanos no se puede intervenir salvo que el representante legal del Estado afectado así lo solicite.

En ambos casos, la tarea no es fácil. Porque cumplir cada disposición de derechos humanos implica, en concreto, un esfuerzo social, económico y político que muchos Estados no pueden garantizar. Y porque en el fondo el asunto no deja de ser un problema de interpretación, al punto que cada nuevo texto jurídico en realidad es una explicación más completa de alguna palabra o de algún párrafo ya sea de la Declaración o de los Pactos. La clave de la traba para un efectivo cumplimiento de las normas de Derechos Humanos tal vez está en que hay un escollo que por más siglos que pasen no se logra superar: la discriminación.

La discriminación y la persecución por motivos de raza, religión, sexo, discapacidad y origen étnico es una de las peores violaciones a los derechos humanos. Las personas o grupos que discriminan perciben las características anteriormente mencionadas como un problema y actúan de forma que buscan aislar o marginar tomando acciones como el rechazo (no querer tener como amigo a una persona negra), la restricción (prohibir la entrada de homosexuales a una discoteca) la exclusión de una persona o grupos de personas (el no contratar a mujeres), etc. Existen consecuencias que también pueden ser el propósito de la acción discriminatoria. Todo esto puede impedirle a la víctima el ejercicio y /o el disfrute de sus Derechos Humanos y de sus libertades fundamentales.

En términos jurídicos, la discriminación puede ejercerse de manera directa o indirecta. La discriminación directa se caracteriza por el intento de discriminar a una persona o grupo, y debe entenderse como aquello que ocurre cuando una persona es tratada de manera menos favorable a la que otra persona es, ha sido o sería tratada en una situación comparable sobre la base de su raza u origen étnico. La discriminación indirecta se centra en el efecto de una política o una medida. Ocurre cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral coloca, de facto, a una persona o personas de una determinada minoría, en una situación desventajosa en comparación con otros. Estas normas, aparentemente neutrales respecto al origen étnico o la religión, pueden realmente poner en desventaja a los miembros de una determinada minoría o grupos religiosos que lleven faldas largas o pañuelos.

Las consecuencias negativas de generalizar formas de discriminación abierta o cubierta han llevado a algunas sociedades a adoptar prácticas de discriminación positiva (también conocida como acción afirmativa), que favorece deliberadamente o da preferencia a un determinado grupo o grupos tales como las mujeres, las personas

²⁴⁴ Véase el artículo 1 común a los Convenios, así como el artículo 1 de su Protocolo adicional I del 8 de junio de 1977.

discapacitadas o grupos étnicos específicos. El propósito principal de estas políticas es superar formas estructurales de discriminación que de otra forma ocurrirían contra específicos grupos sociales, normalmente minorías, y equilibrar la balanza en cuanto a su representación.

Ni la Declaración de los Derechos Humanos ni otros acuerdos internacionales contienen una definición genérica de “discriminación”, aunque se refieren a ella en varias ocasiones. Lo que indica la Declaración es que la discriminación acentúa de manera arbitraria determinadas diferencias entre personas y grupos, lo que provoca un tratamiento desfavorable por razón de origen étnico, color de piel, género, idioma, religión, nacionalidad, clase social, opinión política u orientación sexual. Establece que *“toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”* (Artículo 2), condenándose la discriminación porque es fuente de conflictos, creando rencor y sufrimiento. Derivado de esta apreciación tenemos que en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen el derecho a la protección por igual de ésta. En Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el artículo 2.2 se refiere a la no discriminación basada en la raza, color, y “de otra índole”. Los instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos que tratan formas específicas de discriminación difieren en sus definiciones dependiendo del tipo de discriminación implicado. Por ejemplo, la “discriminación contra las mujeres” se define por la Convención de la Mujer como *“cualquier distinción, exclusión o restricción realizadas por razón de sexo que tenga el efecto o el propósito de mermar o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio por parte de las mujeres de los Derechos Humanos o libertades fundamentales en lo político, económico, social, cultural, civil o en cualquier otro campo.”*

La forma más clara de discriminación es la racial. La formación de nuestra identidad como individuos y miembros de un grupo, una etnia, una nación, etc., implica la conciencia de la diversidad que hay en la sociedad y de la diferencia de cada uno respecto a los demás, lo que no es negativo en sí, siempre y cuando la diversidad no se perciba como amenazante y el reconocimiento de esas diferencias no se utilice para realizar manipulaciones políticas. El otro debe ser percibido primero como un hermano o hermana, como un ser humano, no como un extranjero, enemigo o rival. Los derechos de minorías raciales y étnicas están protegidos por derechos internacionales. En la Declaración Universal (artículos 2, 7) se estipula que todo el mundo tiene el derecho a gozar de los derechos y libertades que aparecen en la Declaración sin la distinción alguna de posición económica o de otra índole como origen social o raza (artículo 2). Además, el artículo 7 afirma que todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. En la Convención sobre Refugiados en su artículo 1 se otorga a los refugiados el derecho de asilo debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social. Bajo artículo 3, los Estados contratantes se ven obligados a aplicar las disposiciones de la Convención a los refugiados sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2, los Estados comprometen a garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin distinción de estado social o raza; y en el Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2, 20, 26, 27, se obliga a los Estados partes del pacto a comprometerse a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio los derechos reconocidos en el Pacto *"sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"* (artículo 2). El tratado requiere también *"que toda apología del odio nacional racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia sea prohibida por la ley"* (artículo 20). El Pacto reconoce todas personas *"como iguales ante la ley, con derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley"*. (Artículo 26). No se negará a personas que pertenezcan a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (artículo 27). En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la que sufren las minorías étnicas y raciales puede ser considerada como una violación de este tratado y por consecuencia sometida al Comité respectivo. Y por la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados Partes prometen respetar y proteger el derecho de niños de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma (artículo 30). Las violaciones de estos derechos se pueden llevar ante el Comité de los Derechos del Niño. Existen varios otros Tratados y Declaraciones de las Naciones Unidas con el propósito de eliminar el problema de la discriminación contra varios grupos raciales, religiosos, étnicos etc. Entre ellos existen Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973) y la Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes (1985). UNESCO adoptó la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960) para proteger el derecho de todos a la educación, incluso miembros de minorías étnicas, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1982) y la Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (1978).

Así, los Estados no deberían tomar parte en actos discriminatorios por motivo de raza y tienen que disponer de una variedad de medidas para prevenir discriminación racial por parte de instituciones, organizaciones públicas y particulares. Las índoles de las medidas varían de tratado en tratado y puede incluir la obligación a la revisión de leyes y políticas para la erradicación de la segregación racial y el apartheid, la prohibición de propaganda basada en el prejuicio de la superioridad racial y la prohibición de organizaciones promoviendo el odio y la discriminación racial); el derecho a igual protección de la ley sin distinción alguna por motivos de raza u origen étnico (la mayoría de los tratados de derechos humanos (incluso aquellos que no concentran específicamente en temas de étnica y raza) contienen provisiones no discriminatorias, obligando a Estados la aplicación de principios de la ley en este sentido.

La xenofobia o racismo es un sentimiento o percepción basada en imágenes e ideas socialmente formadas y no en hechos racionales u objetivos. El racismo puede definirse de muchas maneras. Una definición considera el racismo como una creencia, consciente o inconsciente, en la superioridad inherente de una raza sobre otra. La

implicación de esta definición es que, en primer lugar, la raza “superior” tiene el derecho de ejercer el poder y dominar a los que son considerados “inferiores” y que, en segundo lugar, condiciona la actitud y el comportamiento de individuos y grupos. Actualmente, el racismo pone mayor énfasis en las diferencias culturales que en la inferioridad biológica. El racismo cultural se basa en la creencia de que existe una jerarquía de culturas o que determinadas culturas, tradiciones, costumbres o historias son incompatibles. La exclusión y discriminación de extranjeros y minorías se justifica en nombre de supuestas “culturas incompatibles”, religiones o “civilizaciones”. No obstante, hay un problema en el hecho que el término “racismo” presupone la existencia de diferentes “razas”. En los años más recientes, se ha establecido que “raza” es, de hecho, una construcción social y que es imposible clasificar a la gente en cualquier otra categoría que no sea la de “ser humano”. Por lo tanto, el racismo existe aunque la “raza” no.

En 1963 la Asamblea adoptó la **Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**, donde se reafirma que la discriminación entre los seres humanos por motivo de raza, color u origen étnico es una violación de los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y los pueblos. Esta declaración preparó el terreno para el tratado sobre la eliminación de discriminación racial en 1965. Estados proclaman su intención de *"eliminar en todas las partes del mundo, la discriminación racial, en todas sus formas y manifestaciones, y de asegurar la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana"* y afirma *"la necesidad de adoptar con tal objeto medidas de carácter nacional e internacional, incluidas medidas en las esferas de la enseñanza, la educación y la información"*.

En 1965 la Asamblea General adoptó la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)** Este tratado entró en vigor en 1969. Es el tratado con la expresión más amplia de los derechos raciales y de minorías étnicas.

Tiene cuatro puntos cruciales:

1. Toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, y nada permite justificarla ni en la teoría ni en la práctica;
2. La discriminación racial - y más aún las políticas gubernamentales basadas en la superioridad o el odio racial - violan los derechos humanos fundamentales, ponen en peligro las relaciones amistosas entre los pueblos, la cooperación entre las naciones y la paz y la seguridad internacionales;
3. La discriminación racial daña no sólo a quienes son objeto de ella, sino también a quienes la practican;
4. Una sociedad universal libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales, que son factores de odio y división, es uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas.

Estos son los cuatro principios básicos que inspiraron a la Convención, aprobada y abierta a la firma y ratificación en virtud de la resolución 2106 (XX) el 21 de

diciembre de 1965. Entró en vigor en 1969, tras la ratificación o adhesión de 27 Estados. Actualmente forman parte de la Convención cerca de 128 Estados, lo que la hace la más ratificada de todos los instrumentos de derechos humanos. Sin embargo, no es un instrumento universal, o sea, que sólo puede aplicarse a los Estados que son partes, no a todos.

Como instrumento jurídico, tiene por objeto, entre otros fines, promover la igualdad racial, que permite a los distintos grupos étnicos disfrutar del mismo nivel de desarrollo social. Dicta en detalle las medidas que Estados deben adoptar para evitar discriminación racial y violencia y para promover la armonía racial. La Convención en su artículo 1 no define "raza" pero sí define "discriminación racial" como *"cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, color, ascendencia, u origen nacional o étnico que tiene el propósito o efecto de anular o mermar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en pie de igualdad, de los Derechos Humanos y libertades fundamentales en lo político, económico, social, cultural o cualquier otro campo de la vida pública."* Se refiere a raza en la mayoría de los tratados de derechos humanos y no se usa la terminología "pertenencia étnica/étnica". Etnia esta explícitamente incluida bajo esta definición por el término "raza". El artículo 5 reconoce el *"derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia"* y el *"derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución"*.

En la página de ARIS (organización no gubernamental (ONG) creada por Kati David en 1992 en Ginebra (Suiza) y reconocida como entidad consultiva especial por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas desde 1997), se indica que los Estados, cuando ratifican la Convención, se comprometen en adoptar una serie de medidas, que son las de:

1. *No incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y velar porque todas las autoridades públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
2. *No fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;*
3. *Revisar las políticas gubernamentales, nacionales y locales y modificar, derogar o anular las leyes y disposiciones reglamentarias que contribuyen a crear o perpetuar la discriminación racial;*
4. *Prohibir y poner término a la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;*
5. *Estimular a las organizaciones y los movimientos integracionistas o multirraciales y los demás medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas.*²⁴⁵

Todo lo anterior implica que los Estados deben tomar medidas para combatir los prejuicios y promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información. En esta materia, hay cuatro tareas que los Estados partes tienen aún pendientes:

²⁴⁵

<http://www.antiracism-info.org/Public/pageQueFaitARIS.php>

1. la promulgación de leyes que castiguen la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación a la discriminación racial, así como los actos de violencia y la asistencia a las actividades racistas; y la prohibición de las organizaciones y actividades que promuevan la discriminación racial o inciten a practicarla;
2. una legislación que garantice la igualdad de las personas ante la ley, independientemente de su raza, color, origen nacional o étnico;
3. una legislación que proporcione protección y recursos contra los actos de discriminación racial;
4. aplicar medidas en las esferas de la educación, la enseñanza, la cultura y la información para combatir los prejuicios, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad, y difundir conocimientos sobre la Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales de derechos humanos. En la Resolución de la Asamblea General 49/1834 del 23 de diciembre de 1994, que declaró "el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en los Derechos Humanos" se establece que "la educación en la esfera de los derechos humanos debe abarcar más que el mero suministro de información y constituir en cambio un proceso amplio que dure toda la vida, por el cual los individuos, cualquiera sea su nivel de desarrollo y la sociedad en que vivan, aprendan a respetar la dignidad de los demás y los medios y métodos para garantizar ese respeto, en todas las sociedades".

En situación normal, la discriminación racial por parte del Estado se presenta actualmente en diferentes formas. Por ejemplo, el tratamiento distinto experimentado en varios sistemas de justicia penal en donde es frecuente el paro y cacheo de particulares debido a su origen racial (llamado uso de perfil racial). Preocupante también es la desigualdad en el suministro de asistencia médica, educación, vivienda y empleo por motivos étnicos y raciales; el derecho al pleno disfrute por minorías de su propia cultura, idioma y religión; el derecho al goce de las medidas positivas puestas en marcha por el estado para promover la armonía racial y los derechos de minorías; el derecho al asilo debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social (si el país de origen no le puede proteger, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este es uno de las pocas ocasiones en cuando el fallo del Estado en cumplir los requisitos del derecho humano ofrece al individuo la oportunidad de buscar protección de otro estado. Además, los estados deben aplicar las provisiones de la ley internacional de refugiados sin discriminación por motivos de raza); y el derecho al recurso judicial (aunque el artículo se aplica en casos particulares, hay controversia sobre a su aplicación respecto a reparaciones para grupo de personas. El derecho al recurso se presentó problemático durante la conferencia mundial contra el racismo (2001) cuando algunos países exigieron reparación incluso financiera, mientras gobiernos del Oeste (antiguos poderes coloniales y los Estados Unidos) resistieron la obligación a la reparación a antiguas violaciones.

Pero cuando el Estado excede sus medidas contra un grupo racial y aplica el asesinato, el exterminio, la tortura, el sometimiento a esclavitud, la deportación, la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos, el encarcelamiento arbitrario, la

desaparición forzada de personas y otros actos inhumanos de manera sistemática o a gran escala, cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra cualquier población civil, tanto en tiempos de guerra como de paz, dejan de ser crímenes comunes para pasar a subsumirse en una serie de crímenes regulados por el derecho humanitario.

2.3. El derecho humanitario.

“El derecho internacional humanitario es una rama del derecho internacional público que se inspira en el sentimiento humanitario y que se centra en la protección a la persona cuyo alcance es aliviar los sufrimientos de todas las víctimas²⁴⁶ de los conflictos armados en poder del enemigo, sean heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra o personas civiles.”²⁴⁷

Abarca el conjunto de normas y costumbres de guerra, en su mayoría reflejadas en los Convenciones de Ginebra y los Protocolos adicionales, tomando como fundamento que el concepto de derecho humanitario no se toma en el sentido ético, ni tiene un carácter ideológico. La base de los Convenios y los Protocolos es el **Código Lieber** o **Código para el gobierno de ejércitos en el campo** (1863), instrumento fundamental del derecho humanitario, que se empleó en la Conferencia de Bruselas (1874) como base para el primer intento de codificación de las prácticas humanitarias.

El Código fue redactado por Francis Liebre (también Franz Liebre), un jurista y filósofo político alemán nacionalizado estadounidense, en el marco de la Guerra civil americana. Lieber había participado en las guerras napoleónicas como soldado en el ejército prusiano, siendo herido en Waterloo, tras lo cual y pasando por una serie de dificultades, se graduó en Jena, se trasladó a Gran Bretaña participando en la Guerra de Independencia de Grecia, y finalmente emigró a Estados Unidos, donde se hizo famoso en el Boston de los años 30's por fundar y redactar la Enciclopedia Americana. Era profesor en la Universidad de Columbia cuando estalló la Guerra de Secesión, y mientras uno de sus hijos perdía la vida luchando contra el Sur, él estaba encargado de la Loyal Publication Society en Nueva York, donde se publicaban artículos sobre el curso de la guerra. Ocupado en esa labor, encontró tiempo para participar en el Departamento de Guerra y aceptar el encargo del presidente Abraham Lincoln de bosquejar las pautas legales que regirían al ejército de la Unión, siendo el más famoso el Orden general n° 100, que se conocería luego como “código de Lieber”, que sería una de las primeras leyes de la guerra.

Está dividido en secciones, de las cuáles las principales son las referidas a la ley marcial, jurisdicción militar, tratamiento de espías y desertores y el trato que se debía dispensar a los prisioneros de guerra. Lo destacable es que reiteradamente Lieber insistió en el tratamiento humano y ético de las poblaciones en las áreas ocupadas,

²⁴⁶ Víctima, es toda persona real o potencialmente afectada por un conflicto armado ya sea que se trate de una persona civil (cualquier persona que no pertenece a las Fuerzas Armadas) o de un combatiente.

²⁴⁷ Bory, Françoise, *Génesis y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario*, Ed. CICR, Publicaciones Ginebra, 1982. p. 7

incluso a los prisioneros de guerra, salvo en el caso de que esté en riesgo la supervivencia de la unidad que retiene a esos presos esté amenazada. Por ello, se considera al texto como precursor de las Convenciones de Ginebra. Ahora bien, a diferencia de las Convenciones, el Código establece una relación recíproca entre la población y el ejército: mientras la población no se oponga a la autoridad militar, debía ser bien tratada. Si los habitantes violan este acuerdo y desafían a la autoridad militar, se puede tomar medidas contra ellos, o sea, la imposición de multas, la incautación y/o la destrucción de propiedades, el encarcelamiento y/o la expulsión, el desplazamiento, la toma de rehenes, y la ejecución de quienes se rebelen con armas.²⁴⁸

Ahora bien, lo interesante del Código no es sólo que sigue vigente como normas que rigen el actuar del ejército norteamericano, sino que su artículo 67 señala que:

*El derecho de gentes permite que cada gobierno soberano haga la guerra contra otro Estado soberano, y, por lo tanto, no admite normas o leyes diferentes de las de la guerra regular, por lo que respecta al trato de prisioneros de guerra, aunque éstos pertenezcan al ejército de un gobierno que el captor pueda considerar un agresor cruel e injusto.*²⁴⁹

Lo que se prohibía no era la guerra, sino la crueldad innecesaria. En idéntico sentido, dos normas básicas del derecho internacional humanitario: la protección de los civiles y el trato decoroso de los prisioneros de guerra se presenta así en el artículo 22:

*No obstante, así como la civilización ha avanzado durante estos últimos siglos, también ha evolucionado constantemente, especialmente en la guerra terrestre, la distinción entre el ciudadano individual de un país hostil, sí, con sus hombres armados. Se reconoce cada vez que se ha de respetar la vida, los bienes y el honor del civil desarmado en la medida en lo que permitan las exigencias de la guerra.*²⁵⁰

Y obviamente las convenciones de la Haya.

Cuando vemos los aproximadamente 600 artículos de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, aparte de los demás convenios relativos al derecho internacional humanitario, lo que vemos es que son el fruto de más de 100 años de experiencias, a menudo dolorosas, en el campo de guerra. El bien protegido por el derecho Internacional Humanitario es la humanidad “*percibida no tanto su última ratio legis como un sentimiento o una actitud de un ser humano ante las vicisitudes del destino de otro sino, sobre todo, como la actitud ante un conjunto de seres humanos que tiene que seguir existiendo, superando los peligros de la guerra*”²⁵¹. Estas normas restringen

²⁴⁸ Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code). 24 April 1863, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/110?OpenDocument>

²⁴⁹ “The law of nations allows every sovereign government to make war upon another sovereign state, and, therefore, admits of no rules or laws different from those of regular warfare, regarding the treatment of prisoners of war, although they may belong to the army of a government which the captor may consider as a wanton and unjust assailant.” Instructions for the Government, *op.cit.*

²⁵⁰ Cruz Roja, “Derecho humanitario y derechos humanos: especificidades y convergencias”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, núm. 116, marzo-abril de 1993, nota 2, p. 100. Art. 67.

²⁵¹ Swinarski, Christofer. *Principales Nociones e Institutos del Derecho Internacional Humanitario como Sistema de Protección de la persona humana.*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Colombia, 1991, p. 20.

por razones humanitarias el derecho de las partes en el conflicto de utilizar los métodos y medios de guerra de su libre elección; por ende, son de obligado cumplimiento tanto por los gobiernos, los ejércitos participantes en el conflicto como por los distintos grupos armados de oposición o cualquier parte participante en el conflicto.

Se rige por dos principios: los relativos a Estados en situación de conflicto bélico y las normas referentes a la protección de los derechos humanos. En ambos casos, la relación del Derecho Internacional Humanitario es directa con el Derecho Penal existiendo coincidencias como la de que ambos están en contacto directo con situaciones violentas, provocadas por los propios sistemas políticos. Como señala el penalista argentino Raúl Zaffaroni: *“Si el ejercicio del poder fuese racional, no habría espacio para la guerra ni para el sistema penal, pero esta es una meta que se halla al final del programa de transformación revolucionaria que, a grandes trazos, enunció la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948”*²⁵².

El DIH también comparte aspectos con el Derecho de los Derechos Humanos, ya que algunas de sus normas son similares derechos son complementarios, la finalidad de ambos es proteger a la persona humana, pero estas dos ramas del Derecho Internacional se han desarrollado por separado y figuran en tratados diferentes. En particular, las disposiciones sobre Derechos Humanos, a diferencia del Derecho Internacional Humanitario, son aplicables en tiempo de paz o guerra sin perjuicio que en situaciones de guerra o cuando se encuentra amenazada la paz interior se permita al estado restringir ciertos derechos o más bien libertades en atención a las circunstancias. El DIH en cambio, tiene por objeto fundamental, como ya hemos visto, proteger a la persona humana en situaciones de conflicto armado ya sea internacional o interno pero no recibe aplicación en tiempo de paz. Sus disposiciones se formulan atendiendo a las circunstancias especiales de la guerra y no pueden ser derogadas ni restringidas nunca.

Comprende tres partes:

*“La primera incluye las normas jurídicas internacionales que determinan el régimen de libertades y derechos humanos en tiempos de paz; la segunda, las que definen el régimen de observancia de los elementales derechos humanos y libertades individuales durante un conflicto armado; la tercera, las que fijan la limitación del armamentismo, la restricción y prohibición del empleo de todas las armas y el logro del desarme”*²⁵³

Se basa, por lo que concierne a la asistencia internacional, en los siguientes elementos:

1. Las partes en conflicto no tienen derecho a hacer padecer hambre a la población de la parte adversa y deben, como todos los Estados, autorizar el libre paso de la asistencia internacional destinada a esa población, cuando esa asistencia sea indispensable;
2. cuando la población que se encuentra en el territorio que controlan -por consiguiente, también su propia población- esté insuficientemente

²⁵² Zaffaroni, Raúl. *En busca de las penas perdidas (deslegitimación y dogmática jurídico-penal)*. Bogotá, Temis, 1990, pag. 204

²⁵³ Blíschenko, Igor. *Derecho Humanitario Internacional*. Editorial Progreso. 1987. México, pág. 9

abastecida, las partes en conflicto tienen la obligación de suministrar víveres, medicamentos y otros bienes esenciales para su supervivencia;

3. cuando no puedan abastecer en esos bienes esenciales a la población que carece de ellos, las partes en conflicto deben aceptar acciones de asistencia internacional destinadas a los territorios que controlan, incluido su propio territorio.

El primer texto oficial en donde comienza el DIH fue producto de la presión de Henri Dunant, creador del Comité Internacional de Socorro a los militares heridos (que posteriormente recibió el nombre de Comité Internacional de la Cruz Roja)²⁵⁴, sobre el gobierno suizo, para que convocara a una conferencia internacional en la cual participaron dieciséis Estados y “cuyo resultado tangible es la firma en ese mismo año, de un *“Convenio para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña”*”²⁵⁵. Este texto se conoce como el primer **Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña**²⁵⁶ en 1864, que se completó posteriormente con el Convenio de la Haya de 1899, ligado al Derecho de la Haya surgido de la Declaración de San Petersburgo en 1868, que tuvo como finalidad principal adaptar los logros del primer convenio de Ginebra a la guerra marítima. Posteriormente en 1907 se celebró el IV Convenio de la Haya que tuvo como finalidad definir y precisar lo que se va a considerar como prisionero de guerra, estableciéndose un Estatuto en el cual se definen los beneficios del trato particular que deben tener los prisioneros mientras dure su cautiverio. El efecto más famoso del IV Convenio fue la inclusión de la *cláusula Martens*, en honor al jurista ruso que la propuso, que se halla contenida en el preámbulo del IV Convenio de La Haya sobre las leyes y usos de la guerra terrestre, en virtud de la cual las partes hacen constar “que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre nacionales civilizadas, de las leyes de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”. Interesa destacar, no tanto la eventual función de colmar las lagunas en el Derecho vigente que permite esta cláusula, como la primacía y universalidad que proclama de los principios humanitarios en los conflictos armados.

Las reglas surgidas en las conferencias de 1899 y 1907 constituyen ahora el derecho consuetudinario internacional aceptado por todas las naciones, por lo que no se requiere que nuevos estados hagan declaraciones de adhesión. Posteriormente, la Sociedad de Naciones realizó intentos para evitar que en el campo de combate se

²⁵⁴ Dunant estuvo presente en la batalla de Solferino. Afectado por los heridos, organizó los auxilios necesarios para socorrer a cuantos no podían ser atendidos por los servicios sanitarios de los ejércitos contendientes. En su obra *Un souvenir de Solferino* (1862) alumbró la idea de la Cruz Roja: instituir sociedades encargadas de formar un personal voluntario que colaborara con los servicios sanitarios militares sobre la base de principios adoptados en tratados internacionales multilaterales que obligaran a todos los beligerantes.

²⁵⁵ Bory, Françoise, *op.cit.*

²⁵⁶ El Convenio de Ginebra, es un tratado multilateral, abierto a todos los países para proteger tanto a los militares heridos de los ejércitos que se encontrasen en campaña como al personal sanitario. Entonces lo revolucionario de este tratado es que por primera aparecían normas escritas de carácter universal, imponiéndose un emblema, una cruz roja sobre un fondo blanco, que en el futuro sería reconocido universalmente como símbolo de solidaridad internacional.

utilizaran armas de destrucción masiva. Así, por ejemplo, el Protocolo de Ginebra de 1925 prohíbe el uso de armas químicas y bacteriológicas. En el año de 1929 se reafirmaron los convenios anteriores y finalmente el 12 de agosto de 1949 se aprueban los cuatro Convenios de Ginebra que se encuentran en vigor:

- Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña
- Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar
- Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra
- Convenio para la protección de personas civiles en tiempos de guerra.

Los Convenios de Ginebra²⁵⁷ consagran la distinción fundamental entre “conflicto armado internacional” y “conflicto armado sin carácter internacional”, introducen como novedades el abandono de criterios formalistas de la noción de “estado de guerra” y “declaración de guerra”, por un lado, y la aplicación de una reglamentación internacional a las guerras civiles. Aunque es natural que en este último caso, el disfrute y el respeto a los derechos humanos pueden verse afectado, el Derecho Humanitario dispone en los Convenios de Ginebra que el caso de conflicto armado las personas protegidas por los mismos, serán “*en todas las circunstancias tratadas con humanidad sin distinción alguna de índole favorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier criterio análogo*”²⁵⁸. Están estrechamente relacionados tanto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en el que se reafirmó la idea de que toda persona tiene derecho al goce de los derechos humanos, tanto en época de paz como durante las guerras.

El I Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña y el II Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar tienen textos prácticamente idénticos, diferenciándose únicamente por las distintas condiciones que se dan en la guerra terrestre y en la guerra en el mar. Sus disposiciones no alcanzan a las personas civiles que se encuentren en una situación análoga. No definen qué debe entenderse por heridos, enfermos y náufragos, cuestión que tradicionalmente había sido dejada al sentido común.

El III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra trató de ampliar la protección de los combatientes recogiendo las nuevas modalidades de lucha armada que se desarrollaron durante la 2ª Guerra Mundial, y en especial, la que representaron los partisanos o miembros de los movimientos de resistencia en el territorio ocupado por el enemigo, ampliando la protección a sus

²⁵⁷ En 1954 se adoptó en La Haya el Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, acompañado de un Protocolo relativo a la restitución de bienes culturales.

²⁵⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Resumen de Ginebra*, Ed. CICR, Suiza, 1995. p. 28.

miembros aunque sin incumplir las 4 condiciones establecidas en el Reglamento de 1907²⁵⁹:

1. los prisioneros de guerra se hallan en poder de la potencia enemiga, no de los individuos o de los cuerpos de tropa que los hayan aprehendido (art. 12)
2. deberán ser tratados en todas las circunstancias humanamente, sin que pueda atentarse contra su vida o integridad física (art. 13)
3. tienen derecho al respeto de su persona y de su dignidad (art. 14)
4. la Potencia en cuyo poder se encuentren está obligada a atender gratuitamente a su manutención y a procurarles los cuidados médicos que necesiten (art. 15)
5. deberán ser tratados sin distingo alguno de carácter desfavorable de raza, de nacionalidad, de religión, de opiniones políticas, o de cualquier otro criterio análogo (art. 16)

El Convenio, con gran minuciosidad y detalle, reglamenta las condiciones del cautiverio de los prisioneros de guerra: su alojamiento, alimentación y vestuario, las condiciones de higiene y de asistencia médica de que deberán disponer, la disciplina que deberán observar, los trabajos que podrán realizar, los recursos pecuniarios a que tendrán derecho, etc., y por último, el fin del cautiverio, que, en todo caso, deberá tener lugar, sin demora, después del fin de las hostilidades. Otra innovación importante fue la concesión del trato de prisioneros de guerra a los miembros de las fuerzas regulares pertenecientes a un gobierno o a una autoridad no reconocidos por la potencia en cuyo poder hubieran caído.

El IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra es el primero que contempla con carácter general dicha protección. El principio básico, recogido en el art. 27, proclama el respeto a la persona humana y el carácter inalienable de sus derechos fundamentales. El Convenio:

1. regula con detalle el establecimiento de zonas de seguridad en las que puedan estar al abrigo de los efectos de la guerra los heridos, enfermos, niños, ancianos, etc.
2. prevé la posibilidad de transmisión de noticias familiares
3. reconoce el derecho de los extranjeros a abandonar el territorio al comienzo o en el transcurso de las hostilidades

²⁵⁹ El Reglamento de 1907 otorgaba la cualidad de beligerante no sólo a los ejércitos regulares, sino también a las milicias y cuerpos de voluntarios, siempre que reunieran las condiciones siguientes:

- tener al frente una persona responsable de sus subordinados
- tener algún distintivo fijo y perceptible a distancia
- llevar armas abiertamente
- sujetarse en sus operaciones a las leyes y costumbres de la guerra.

También se reconocía dicha cualidad a la población de un territorio no ocupado que al acercarse el enemigo tomara espontáneamente las armas para combatir a las tropas invasoras, en el caso de que respetaran las leyes y costumbres de la guerra. El Reglamento prohibía herir o dar muerte a quienes, habiendo depuesto las armas o careciendo de medios para defenderse, se rindieran a discreción; pero la protección fundamental que concedida a las categorías de personas mencionadas era que, en caso de captura por el enemigo, les garantizaba el trato de prisioneros de guerra.

4. limita los derechos del ocupante.

Como una forma de establecer ciertas normas al respecto, se aprobó la inclusión en los cuatro Convenios de Ginebra del artículo 3 común. El artículo 3 común representa, al decir de la doctrina, el mínimo de derechos en caso de conflicto armado no internacional, *irreductible, vital e inderogable*, lo que implica el impedimento fundamental de celebrar tratados contrarios a las normas fundamentales de los derechos humanos, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1967. Sin embargo, ante la oposición de ciertos Estados, su aprobación se produjo gracias al coste de limitar su contenido a las reglas básicas de humanidad.

Posteriormente, y con el fin de actualizar las normas internacionales aplicables a los conflictos armados, se celebró en Ginebra entre 1974 y 1977 la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados. Uno de los aspectos tocados fue examinar el estatus de los guerrilleros en el marco de las luchas de liberación nacional, que no estaban considerados en los Convenios. La dificultad con que se enfrentaba la Conferencia radicaba en que el guerrillero participa en el conflicto armado sin distinguirse de la población civil y todo el sistema del Derecho Humanitario descansa precisamente en esa distinción. El debate no fue fácil, ya que países como Gran Bretaña y España, afectados por grupos armados internos como el IRA y ETA, declararon que la guerrilla era un fenómeno incompatible con cualquier régimen de derecho, lo que contradecía la opinión de la mayor parte de los países del Tercer Mundo, para quienes los guerrilleros sí debían ser considerados como combatientes y gozar del trato que les correspondía como tales. Con el fin de llegar a un punto intermedio, la Conferencia adoptó una regulación estructurada en una definición amplia de las fuerzas armadas, en la que se abandonaban las exigencias que el Convenio de 1949 mantenía respecto a los movimientos de resistencia, considerando equivalentes las nociones de miembro de las fuerzas armadas (exceptuando el personal sanitario y religioso) y de combatiente, definiéndosele como tal al portador de un arma en los momentos previstos en el artículo 44.3 del Protocolo I y que observa las normas del Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados²⁶⁰.

Así, todo combatiente (ya fuera o no parte de una fuerza armada regular, excluyéndose los miembros de grupos calificados como terroristas, los espías y los mercenarios) tiene en principio status de prisionero de guerra... siempre y cuando actúen en conflictos armados internacionales, quedando al margen los guerrilleros que actúen en los conflictos armados internos de la época postcolonial.

El resultado de la Conferencia fueron los protocolos a los Convenios de Ginebra.

El primero, Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (o Protocolo I),

²⁶⁰

La protección de los guerrilleros se ha querido llevar tan lejos en el Protocolo I que afirma que el guerrillero que caiga en poder del enemigo y no reúna las condiciones respecto al hecho de llevar armas abiertamente, “perderá el derecho a ser considerado prisionero de guerra, pero, no obstante, recibirá las protecciones equivalentes en todos los sentidos” (art. 44.4)

entrega las normas relativas a la conducción de hostilidades, ampliando la noción de conflicto armado internacional (estableciendo algunos parámetros de lo que es un objetivo militar, la proporcionalidad de los ataques entendida como provocando el menor daño posible, las necesarias precauciones, etc.), extendiéndola a los conflictos armados “*en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas.*”. El Protocolo presenta la novedad de que las disposiciones de su Título II, dedicado a los enfermos, heridos y náufragos se aplican tanto a los militares como a los civiles y, en su art. 8 contiene definiciones sobre el alcance de los términos heridos, enfermos y náufragos. El dato que merece retener de esas definiciones es que las personas que se hallen en dicha situación “*se abstengan de todo acto de hostilidad*”²⁶¹. La protección se extiende al personal sanitario, al personal religioso y a los establecimientos y medios de transporte sanitario. Las unidades sanitarias deberán ser respetadas y protegidas en todo momento, sin que puedan ser objeto de ataque. También amplía de un modo considerable la protección de la población civil al enfocar la cuestión principalmente desde el ángulo de la protección de la población civil en su conjunto contra los peligros de la guerra. La necesidad de dicha protección es evidente si se tiene en cuenta que en los conflictos armados actuales, a diferencia de lo que ocurría hasta hace poco, la mayoría de las víctimas pertenece a la población civil²⁶². En consecuencia, el Protocolo I protege a la población civil en cuanto tal y sus bienes, prohibiendo que sean objeto de ataque, prohíbe los actos o amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil y los ataques que puedan alcanzar indiscriminadamente a objetivos militares y a personas o bienes de carácter civil.

El Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (o Protocolo II) es el primer instrumento dedicado exclusivamente a los conflictos internos. En él se quiso desarrollar el estándar mínimo inaugurado con el artículo tercero; pero las negociaciones de este instrumento se movieron entre dos extremos muy diferenciados: una regulación lo más amplia y exhaustiva posible representada por el proyecto presentado por el CICR, y una demanda de regulación mínima o de no regulación fundamentalmente sostenida por los países del tercer mundo, toda vez que ya habían conseguido incluir las guerras de independencia colonial dentro del ámbito jurídico de los conflictos internacionales. El resultado fue un instrumento con unas condiciones de aplicación excesivamente estrictas (artículo 1) y unas disposiciones muy prudentes a causa de la eliminación, en la última fase de su debate, de las expresiones irritantes y de aquellos preceptos que ocasionaron avivados enfrentamientos, entre los que se encontraba todo el título relativo a los medios y métodos de combate y las medidas de aplicación. La consecuencia se ha traducido no sólo en un retraso considerable de la normativa de los conflictos internos respecto de los internacionales

²⁶¹ Hay soldados que a pesar de estar gravemente heridos continúan luchando contra el enemigo, y por tanto, mediante esta conducta renuncian a la protección humanitaria a que tendrían derecho en atención a su estado físico.

²⁶² El Protocolo I establece estatutos de protección especiales en las disposiciones que se refieren a los refugiados y apartidas, las mujeres, los niños y los periodistas, aunque la referencia a estos últimos aparece aplicable a los conflictos armados internacionales y no alcanza a los conflictos armados internos en los que, quizá, todavía sea más necesaria.

sino además, en un silencio total acerca de la responsabilidad penal por la violación de sus disposiciones. El Protocolo II no establece la responsabilidad penal individual por las violaciones del derecho internacional humanitario, ni habla en ningún momento de cuando una conducta constituye un crimen de guerra, ya que ello significaría por obviedad (desde el punto de vista de los gobiernos) un reconocimiento de la legitimidad de las fuerzas insurgentes y una limitación de su soberanía, lo cual no deja de ser, por lo menos peculiar, si tenemos en cuenta que dicho instrumento tiene su objetivo prioritario precisamente en la protección de las víctimas de un conflicto armado interno. Incluso, no parece existir justificación legal alguna para que el tratamiento del autor de atrocidades en un conflicto interno sea diferente que aquel que se aplica para aquellos que cometen la misma conducta en el marco de una guerra internacional.

Regímenes de protección del ámbito personal de aplicación de los Convenios de Ginebra en un conflicto armado internacional	
Convenio	Sujetos protegidos
Convenio I de Ginebra de 1949 y Protocolo I de 1977	Enfermos, heridos, personal sanitario y religioso y militares que necesitan asistencia y se abstengan de todo acto de hostilidad.
Convenio II de Ginebra de 1949	Las personas protegidas por el Primer Convenio pero en situación de guerra naval y los náufragos.
Convenio III de Ginebra de 1949	Prisioneros de guerra (todo combatiente que es capturado por el adversario).
Convenio IV de Ginebra de 1949	Población civil (todas las personas que no forman parte de las Fuerzas Armadas). Protección especial a: extranjeros, refugiados, apátridas.
<i>Fuente: Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I de 1977 / Cuadro elaborado por la CAJ.</i>	

Regímenes de protección del ámbito personal de aplicación de los Convenios de Ginebra en un conflicto armado no internacional	
Convenio	Sujetos protegidos
Artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949	Todas las personas sin distinción alguna que se encuentren en una situación de conflicto armado no internacional
Protocolo II de 1977	Todas las personas sin distinción alguna que se encuentren en una situación de conflicto armado no internacional

Dos son las grandes violaciones al derecho internacional humanitario: el caso de los Crímenes de Lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra.

El derecho consuetudinario internacional²⁶³ ha considerado claramente los crímenes contra la humanidad como cualquiera de una serie de actos inhumanos, incluidos el homicidio intencional, el encarcelamiento, la tortura y la desaparición forzada. Como explicitó el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan en su informe al Consejo de Seguridad relativo al establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, que tiene jurisdicción sobre los crímenes de lesa

²⁶³ Artículo VI (c) de los Principios de Derecho Internacional Reconocidos en el Estatuto del Tribunal de Nüremberg y en el Fallo del Tribunal, Comisión de Derecho Internacional (1950). Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, 4a ed., 1991, p. 562

humanidad, "la aplicación del principio *nulum crimen sine lege* exige que el Tribunal Internacional aplique las normas del derecho internacional humanitario que sin duda alguna forman parte del derecho consuetudinario, de tal modo que no se plantea el problema de que algunos de los Estados pero no todos se hayan adherido a determinadas convenciones"²⁶⁴.

Los instrumentos que han ayudado a configurarlos son, entre otros, el Artículo 6 (c) del Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg (1945) (asesinato, deportación y otros actos inhumanos de persecución), la Ley Núm. 10 del Consejo del Control Aliado (1946) (asesinato, deportación, encarcelamiento, tortura y otros actos inhumanos y de persecución), el Artículo 6 (c) de la Carta del Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente (Tribunal de Tokio, 1946) (asesinato, deportación y otros actos inhumanos y de persecución), y el Artículo 2 (10) del Proyecto de Código en Materia de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad (1954) (asesinato, deportación y persecución).

La clave entonces de un crimen de lesa humanidad radica en el carácter sistemático dentro de un plan, descartando los actos al azar. En el ***Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y Seguridad de la Humanidad*** (que se tomó como base para formular el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional), la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas explica que "*forma sistemática*" quiere decir:

*"con arreglo a un plan o política preconcebidos. La ejecución de ese plan o política podría llevar a la comisión repetida o continua de actos inhumanos. Lo importante de este requisito es que excluye el acto cometido al azar y no como parte de un plan o política más amplios".*²⁶⁵

Pero la Comisión sí consideró el aspecto de que el acto inhumano debía cometerse a gran escala, un requisito que no estaba incluido cuando comienza a formularse el concepto de crímenes contra la humanidad en el Estatuto de Nüremberg. Como expresara quien fuera Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (1983 - 1995) Doudou Thiam:

*"Un acto inhumano cometido contra una sola persona podría constituir de un crimen contra la Humanidad si se situara dentro de un sistema o se ejecuta según un plan, o si presenta un carácter repetitivo que no deja ninguna duda sobre las intenciones de su autor (...) un acto individual que se inscribiera dentro de un conjunto coherente y dentro de una serie de actos repetidos e inspirados por el mismo móvil: político, religioso, racial o cultural".*²⁶⁶

²⁶⁴ Informe presentado por el Secretario General de conformidad con el párrafo 2 de la Resolución 808 (1993) del Consejo de Seguridad, Documento de la ONU S/25704, 3 de mayo de 1993, párrafo 34

²⁶⁵ Comisión de Derecho Internacional, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones*, 6 de mayo a 26 de julio de 1996. Asamblea General. Documentos Oficiales Quincuagésimo primer período de sesiones. Suplemento No. 10 (A/51/10), p. 101. Este informe contiene el Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad en su versión de 1996.

²⁶⁶ Seventh report on the draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, by Mr. Doudou Thiam, Special Rapporteur (41st session of the ILC (1989)), A/C N .4/419 & Corr.1 and Add.1, p. 88, paras 60 and 62

No obstante, el Tribunal, al examinar los actos inhumanos como posibles crímenes de lesa humanidad subrayó también que la política de terror "se realizó sin duda a enorme escala"²⁶⁷. Y esta idea la recogió la Comisión en su Proyecto de Código de Crímenes que entiende por "comisión en gran escala" que "los actos se dirijan contra una multiplicidad de víctimas. Este requisito excluye el acto inhumano aislado cometido por un autor por su propia iniciativa y dirigido contra una sola víctima"²⁶⁸. En el artículo 18 del Proyecto se exige también una actuación "*instigada o dirigida por un gobierno o por una organización política o grupo*"²⁶⁹. La alternativa tiene por objeto, según la Comisión de Derecho Internacional, excluir el caso de que una persona cometa un acto inhumano por su propia iniciativa al realizar su plan criminal propio, pero sin que exista ningún estímulo ni dirección por parte de un gobierno, o de un grupo u organización. Una conducta criminal aislada de una sola persona, explica la Comisión de Derecho Internacional, no constituiría un crimen contra la humanidad. "*Sería sumamente difícil para una sola persona que actuase aislada cometer los actos inhumanos [crímenes contra la humanidad] previstos en el artículo 18*".²⁷⁰

Se trata de dos requisitos alternativos, en consecuencia, un acto podría constituir un crimen contra la humanidad si se diera cualquiera de esos dos requisitos.

Los crímenes de guerra son las infracciones del derecho de guerra (*ius in bello* o las reglas que se aplican durante un conflicto armado) y cuya responsabilidad recaía únicamente en el Estado. Uno de los primeros juristas en conceptualizar el concepto fue el argentino Juan Bautista Alberdi quien en "El Crimen de la Guerra" señaló que:

*"... el derecho internacional de la guerra como el de la paz no es... derecho de los beligerantes, sino el derecho común y general del mundo no beligerante con respecto a este desorden que se llama guerra...", para postular "un solo derecho, ley de la especie humana. Que interesa al derecho denominado internacional en cuanto a las reglas de relaciones jurídicas del hombre de una nación con el hombre de otra nación, o lo que es lo mismo, de una nación o de una colección de hombres con otra colección o nación diferente".*²⁷¹

El derecho humanitario, y Henri Dunant en particular, no tuvieron un camino fácil. Casi inmediatamente las ideas de Dunant entraron en conflicto con los humanistas, cuyos grupos tenían entre sus filas a figuras como Mark Twain, y que buscaban (y siguen buscando) pacificar al mundo. Dunant y los humanitaristas por el contrario aceptan la realidad de la guerra y sus esfuerzos de dedicar a minimizar sus

²⁶⁷ Nazi Conspiracy and Aggression. Opinion and Judgment, United States Printing Office. Washington, 1947, p. 84.

²⁶⁸ Código de Crímenes, p. 102. En el texto aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional se utilizó la expresión "de manera... masiva" para indicar el requisito de una multiplicidad de víctimas. Esta expresión se sustituyó por la de "en gran escala" en el texto de 1996, por ser suficientemente amplia para comprender distintas situaciones que supongan una multiplicidad de víctimas, por ejemplo como consecuencia del efecto acumulativo de una serie de actos inhumanos o del efecto aislado de un solo acto inhumano de extraordinaria magnitud.

²⁶⁹ El Tribunal de Núremberg declaró el carácter criminal de varias organizaciones creadas con el fin de cometer, *inter alia*, crímenes contra la humanidad. El Estatuto de Núremberg y las sentencias reconocieron la posibilidad de una responsabilidad penal basada en la pertenencia de una persona a una organización criminal de esa índole.

²⁷⁰ Código de Crímenes, p. 108

²⁷¹ Alberdi, Juan Bautista. *El Crimen de la Guerra*. Buenos Aires, pag. 185

efectos. Esto llevó a una famosa pelea mediática en el Oslo de 1901 entre Frédéric Passy y Dunant. Passy, economista y líder del grupo pacifista Liga Internacional por la Paz, criticó duramente el trabajo de Dunant acusándole de renunciar al bien mayor de la paz y la justicia y facilitar a los gobiernos el recurso a la guerra, en medio de la ceremonia de los Premios Nobel de ese año, que por primera vez se entregaba en la categoría De La Paz y que les tenía a ambos como candidatos. Para el Comité, el núcleo del debate (muy importante a tomar en cuenta por sus efectos posteriores en la injerencia) radicaba en que los humanistas parten de la premisa de que todos los seres humanos son iguales y por ende todos merecen tener las mismas oportunidades, la misma calidad de vida y la misma opción a vivir en paz, mientras que los humanitaristas parten de la idea que el sufrimiento es el elemento identificador (todas las víctimas son iguales), y que lo que se puede es minimizar el daño y aliviarles. Unos son idealistas, los otros son realistas. El Comité llegó a la solución salomónica de entregarles a ambos el premio, ya que a fin de cuentas las pretensiones de ambos eran buscar el bien de otros... pero la controversia no quedó zanjada.

De hecho, precisamente criticar a la actitud de la Cruz Roja y su aplicación del derecho humanitario es lo que tienen en común todos quienes apoyan a la injerencia. El hecho que esta organización respete a los Estados y no haga una abierta denuncia contra dictaduras ni denuncie a torturadores es lo que más molesta a organizaciones de derechos humanos. Para la Cruz Roja, su problema es aliviar a las víctimas, no castigar a quienes las atormentan, lo que es cuestionado por organizaciones de derechos humanos porque para ellos significa mantener la causa de ese dolor y obviar los derechos humanos más fundamentales, posición que es rebatida por la CIRC que alega que su actividad intenta hacer cumplir los mínimos estándares comunes de la dignidad humana.

Este debate se ha trasladado a los Convenios de Ginebra, que se consideran insuficientes, ya que tomando en cuentas las posibilidades técnicas de las guerras modernas, en dichos convenios no se estipulaba la protección necesaria para las víctimas, por esa causa el CICR comenzó a estudiar las posibilidad de proteger de una manera más eficaz a las víctimas de la guerra, no con la modificación de esos convenios cuya tradición resulta inamovible sino a través de Protocolos adicionales.

Pondremos un ejemplo de las dificultades que tienen los Convenios: ¿qué es la población civil? La población civil era contemplada en el Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra, anexo al IV Convenio de La Haya de 1907, principalmente desde el ángulo limitado de la ocupación bélica. La autoridad del ejército enemigo en territorio ocupado se concebía como una administración temporal que tenía el deber fundamentad de tomar las medidas que de él dependan para restablecer y asegurar en cuanto sea posible el orden y la vida públicos, respetando, salvo imposibilidad absoluta, las leyes vigentes en el país. Esta idea es retomada por el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra. El problema es que el Cuarto Convenio se refiere *“al conjunto de las poblaciones de los países contendientes”*, sin aportar definición alguna de qué debe entenderse por población civil. La cuestión es extremadamente difícil y todos los esfuerzos realizados en los últimos años para establecer un criterio de distinción han adoptado un enfoque negativo, definiendo a la población civil como quienes no forman parte de las fuerzas armadas. Esta es la

orientación que sigue el Protocolo I. La población civil no se contempla en el Protocolo I como un conjunto homogéneo al que se le otorga una protección uniforme. Además de un estatuto de protección mínima, que tiene carácter general, se reconocen unos estatutos protectores particularizados a favor de determinados sectores de la población que necesitan una protección especial. Este estatuto de protección mínima se encuentra recogido en el art. 75 que reconoce y protege los derechos fundamentales básicos de las personas que estén en poder de una parte en conflicto, y en especial, los referentes a las garantías judiciales más esenciales. Esta protección alcanza a la totalidad de la población civil, ampliando el círculo de beneficiarios en relación con el Convenio de 1949 que la limitaba a los nacionales de los Estados parte... pero pensemos: ¿la población civil es la mayoría de la población, o el grupo minoritario al que se arremete? Esa es una de las dudas planteadas por la injerencia humanitaria.

El problema es que el derecho de guerra tradicional se ha asociado a los conflictos interestatales, quedando relegados los internos. Mientras el cuerpo jurídico de normas aplicables en un conflicto armado internacional está elaborado con detalle, los Estados han sido bastante reticentes en regular los conflictos internos, lo cual es reflejo de la separación entre los intereses nacionales y las demandas humanitarias. De hecho, los Estados han tendido a tratar este tipo de conflictos más como una materia de política interna cuya solución es articulada a través del derecho penal nacional, que como un objeto de regulación internacional.

2.4. Críticas a la Declaración.

Cuando nos enfrentamos a la Declaración, lo que normalmente leemos en la mayor parte de los textos es que aparecen sus artículos como verdad inmutable sobre derechos humanos. Al buscar explicaciones de esta forma de enfocar la Declaración y sobre todo de su universalidad, la primera respuesta (y la más común) es que el hecho de haber sido adoptada por abrumadora mayoría, los delegados de las Naciones Unidas se comprometieron a promover y proteger sus principios, confiriéndole así legitimidad que como vimos le fue discutida en esa misma Asamblea General que luego la aprobó tan unánimemente, quitándole la posibilidad de ser un Tratado o Convenio para dejarla como una declaración de principios. Si tan relevantes e importantes eran sus artículos, debió mantenerse la idea inicial de que fuera un Convenio con validez jurídica para imponerse, y no un simple marco en el cual debían restringirse las declaraciones posteriores.

Otro aspecto que constantemente se repite para reafirmar la validez universal de la Declaración es que ofreció un ideal que sirvió de inspiración a quienes estaban dispuestos a luchar por asegurar el disfrute de los derechos para ellos mismos y para otros. En esta línea se puede citar lo que opinan Guy Láguele y Gilles Manceron que no consideran a la Declaración más que *"una convención internacional sino que es una simple resolución adoptada por la Asamblea General. No tiene más que una fuerza moral que no conlleva vinculación jurídica precisa, excepto para los Estados que la han incluido en su propia Constitución"*, pero añadieron *"Con todo, su alcance es importante por la universalidad del mensaje que expresa: es la primera referencia común a todos los pueblos de la Tierra en*

cuanto a las libertades fundamentales y los derechos humanos. La Declaración llegará a ser una fuente de inspiración para numerosas constituciones nacionales tanto en los artículos que las componen como en los preámbulos introductorios. Tuvo y sigue teniendo una gran influencia en la evolución del derecho internacional²⁷². Para muchos autores, la Declaración sirvió de inspiración a los movimientos de independencia, lo cual es un argumento interesante pero no por ello válido porque los movimientos independentistas se gestaron previos a la formulación de la Declaración y si esta se usó fue como una parte de reforzar las razones por las cuales había que dejarlos libres ya que los países colonialistas (léase Francia y Gran Bretaña preferentemente) tenían mucho interés en retener sus colonias a costa de usar las armas y provocar más genocidios, lo que contrasta con el hecho de que en el tratado de paz de 1951 con Japón se proclamaba concretamente que este país “se esforzaría por hacer realidad los objetivos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos” mientras en Sudáfrica las políticas de segregación y represión racial estaban en vigencia y con aplicación metódica y constante. El hecho que la Declaración haya sido usada posteriormente por esos mismos países independizados tampoco es una prueba fehaciente de su validez universal, sino respondió a un criterio político. La necesidad política de demostrar, al menos de que se pretende actuar acorde a lo que está en la Carta y en la Declaración, sobre todo para países que era crucial ingresar a las Naciones Unidas con el fin de que les fuera reconocida la independencia, hizo que fuera la guía de muchas constituciones en el apartado sobre derechos humanos, lo que no implicó que la adopción supusiera una obligación ni hacia los países ni hacia sus ciudadanos.

Además, en algunos textos hemos leído que la universalidad de la Declaración está absolutamente fuera de discusión porque es el documento más traducido de la historia y, por ende, en un documento de todas las gentes, lo que ha dado un lenguaje común a los derechos humanos.

Si hubiera que responder brevemente a estos argumentos, se podría decir que la Biblia es uno de los libros más impresos, lo que no significa que todos los habitantes de este planeta sean cristianos.

La Declaración en primer lugar no tuvo ni en su origen ni en su desarrollo el objetivo de ser universal. Ya señalamos que quien la propuso, el delegado Alfaro, hablaba de “internacional”, e indicamos que ni siquiera los mismos redactores se ponían de acuerdo en su contenido, teniendo que recurrir a una declaración previa que ya vimos que tampoco concitó una aceptación unánime cuando fue aprobada en 1789. Entonces ¿por qué la Declaración sobre Derechos Humanos es universal? El carácter de tal se debió principalmente a Egipto, cuyo delegado insistió en que las disposiciones de la Declaración se aplicaran “tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.²⁷³

En segundo lugar, está el argumento del uso del neutro. Lo explicamos: la mayor contribución de la Declaración al derecho internacional es el hecho que es la primera

²⁷² Lagelée, Guy y Manceron, Gilles. Conquista mundial de los derechos humanos. UNESCO, 1998.

²⁷³ Waltz, Susan, *op. cit*

vez que se declara “*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*” sin hacer alusiones a sexo, como era el problema de la Declaración de 1789. La mayor parte de los artículos empiezan de la misma forma: “*Toda persona*”, lo que responde a una pregunta (a una de las pocas preguntas que la Declaración responde sin la menor duda): ¿quiénes disfrutarían estos derechos²⁷⁴? La respuesta es que “Todo ser humano”. Esto influyó en que se añadiera la expresión “*universal*” al título ya que, como indicamos previamente, los derechos durante muchos siglos estuvieron segmentados y dependían del grado de cercanía o lejanía con la cúpula de poder. Mientras más alejados, mientras más sometidos, menos derechos. La Declaración y los textos posteriores han consagrado la igualdad al margen de otras consideraciones, o al menos las que se veían en 1947 como las fuentes de discriminaciones más graves. La “obligación” moral que impone este texto es que la sociedad debe emplear sus recursos de tal manera que todo individuo tenga una igualdad de oportunidades de participar en la sociedad.

Sin embargo, si retrocedemos a las sesiones en 1948, vemos que el aspecto más alabado de la Declaración fue producto también de debate: los delegados de la India, la República Dominicana y Dinamarca lucharon por conseguir que los derechos se expresaran en un lenguaje neutro y se reconocieran explícitamente los derechos de la mujer; y la Unión Soviética tenazmente defendió la cuestión de la no discriminación, por lo que es gracias, en gran parte, a su perseverancia, que cada artículo de la Declaración se aplica a todos los individuos. De no ser por ellos, la Declaración habría sido una mera reiteración de la de 1789.

En realidad, como el mismo Ricardo Alfaro planteó desde el comienzo, la Declaración es más bien internacional que universal. Se pretendía comprometer a los Estados que la firmasen a cumplirla, pero al declararse universal se transformó en un cúmulo de buenas intenciones sin realmente un sentido práctico.

No negamos el valor de las interpretaciones que se han hecho de la Declaración, lo que nos molesta es que se haya borrado todo el proceso de su aprobación que explica mejor lo que se quiso decir en el texto, y sobre todo los intereses políticos detrás de ella. El halo de perfección que se ha creado sobre lo que ocurrió en 1948 nos hace olvidar que los intereses políticos están siempre sobre cualquier otro tipo de consideraciones.

Una vez aprobada la Declaración, el derecho humano internacional establece que cada persona tiene:

²⁷⁴ El derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona; el derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre; el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles; el derecho a disfrutar de igual protección de la ley; el derecho a no ser arbitrariamente detenido, arrestado o exiliado; el derecho a un recurso legal efectivo; el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; el derecho a la libertad de opinión y de expresión; el derecho a circular libremente dentro de su propio país; el derecho a buscar asilo de la persecución; el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y el derecho a vivir bajo un gobierno cuya autoridad dimanase de la voluntad de su pueblo, determinada por elecciones auténticas que habrán de celebrarse por sufragio universal e igual.

- El derecho a la igualdad ante la ley
- El derecho a no ser discriminado
- El derecho a la igualdad de oportunidades
- El derecho a una vida independiente
- El derecho a la integración total
- El derecho a la seguridad.

¿Qué problema vemos en esto? El mismo que vio Alain de Benoist en su artículo **Universalidad y no universalidad de los derechos humanos**.

*Decir que todos los hombres son titulares de los mismos derechos es una cosa; decir que tales derechos deben ser reconocidos en todos lados bajo la forma en que lo hace la ideología de los derechos, es otra muy distinta. Esto plantea, en efecto, la cuestión de saber quién tiene la autoridad para imponer este punto de vista, cuál es la naturaleza de dicha autoridad y qué es lo que garantiza el buen fundamento de su discurso. En otros términos: ¿quién decide que deba ser así y no de otra manera?*²⁷⁵

Hemos mencionado que antes de que existiera Naciones Unidas, las decisiones sobre los derechos humanos que se aplicaban y sobre quienes se aplicaban las tomaban los gobernantes. A partir de la Declaración, los derechos humanos tienen un marco sobre el cual deben guiarse todos los Estados, y violarlo es objeto de reprobación.

Pero lo que era en comienzo una solución a un problema de larga data, se ha convertido en lo que Cicerón llamó *summa ius, summa iniura*. O sea, que un derecho innegable se transforma en irritante injusticia cuando, llevado a sus últimos extremos, invade la esfera de otros, como indica Marco Antonio Contreras Méndez en **Del Derecho de Injerencia al Deber de Injerencia** “los llamados derechos humanos no son inherentes a la persona humana, sino a la situación histórico-concreta que esta persona tenga, es decir, cualquier clase de derecho tiene que ver más con la relación social que guarda una persona en la sociedad, que con el propio individuo, pese a lo que propugna la ideología liberal”²⁷⁶. Por ejemplo: para los ortodoxos rusos, la vida humana no es el valor supremo, ya que en la tradición y la cultura ortodoxas la vida terrenal no es más que una preparación para la eternidad y, por lo tanto, tiene un valor limitado. La salvación sólo es posible dentro de la Iglesia; por grupo nacional se entiende un pueblo al que se ha encomendado una misión santa; e intervención es sinónimo de conversión, por lo que proteger los objetos y lugares sagrados y preservar la integridad territorial es más importante que la vida terrenal.

Como indica Contreras Méndez

De tal modo que, cualquier orden normativo, tiene un valor intrínseco, válido por sí mismo, sólo en un tiempo y un lugar determinado. Lo real es que no existe una condición humana transhistórica, preñada de cierto tipo de derechos y deberes; por más que nuestra

²⁷⁵ De Benoist, Alain, “Universalidad y no universalidad de los derechos humanos”. http://www.alaindebenoist.com/pdf/universalidad_de_los_derechos_humanos.pdf

²⁷⁶ Contreras Méndez Marco Antonio. “Del Derecho de Injerencia al Deber de Injerencia”. *Revista de Investigaciones Jurídico – Políticas Tlamelaua*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. http://www.buap.mx/investigacion/invesjuri/tlame/17y18/p_59.pdf.

*conciencia burguesa busque proyectarse en todo tiempo y lugar; lo característico es precisamente lo contrario.*²⁷⁷

Esto es rechazado de plano por los pro – injerencia, y por muchos defensores de derechos humanos. Dan por hecho que la idea que se tiene sobre los derechos humanos es la misma en todas partes, y si no lo es quieren imponer que lo sea. Esta actitud la vemos sobre todo en los que viven en países desarrollados, que tienen la idea de que su nivel de vida se lo deben a su nivel de inteligencia, cuando en realidad hay menos inteligencia y más explotación y abuso hacia otros detrás de ese desarrollo. Antonio Remiro dice en **Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional** que van “*más allá de los que John Rawls concibe como el “límite moral al pluralismo entre pueblos”, pueden ser debatidos ajustándose a claves de civilización; pero no se puede ser tan iluso que se ignoren los intereses que se espesan a menudo detrás de ese debate, como la competencia comercial que convierte a los países capitalistas desarrollados en campeones de la justicia social en los países tercermundistas que producen barato.*”²⁷⁸

Esto no parece relevante para quienes ejercen presión ante Naciones Unidas con el fin de imponer su único concepto de derechos humanos. Para ellos, este tipo de debate no tiene importancia en cuanto una vida humana está en peligro, sin cuestionar exactamente el por qué lo está. Y el ignorar el trasfondo real de la desgracia que sufren las personas hace que no se puedan tomar verdaderas medidas no sólo para detener ese abuso, sino además para impedir que se repita, que es en el fondo lo que pretende el derecho.

No queremos seguir profundizando en este asunto porque esta tesis no tiene ese objetivo. Lo que queremos es mostrar que alzar la bandera en pro de los “derechos humanos” tiene que hacerse con responsabilidad y asumiendo que el significado de esa expresión no es universal. Esto es importante a nuestro juicio dejarlo claro, porque entraremos en el mundo de lo que Eduardo Rabossi llama *fundamentalismo de los derechos humanos*²⁷⁹, una especie de voluntarismo legalista, en virtud del cual se pretende universalizar por decreto, el ideal humano de los países desarrollados, e imponerlo como modelo normativo válido para todo lugar y tiempo. O sea, entramos de lleno en el concepto de injerencia humanitaria

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ Remiro Brotóns, Antonio, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*. Madrid : McGraw-Hill, Interamericana de España, 1996, página 106-107

²⁷⁹ Rabossi, Eduardo, “La teoría de los derechos humanos naturalizada” en Revista del Centro Estudios Constitucionales, No. 5 (enero-marzo 1990) cit., por Rorty. Richard, *Verdad y progreso*, Ed. Paidós, España, 2000, p. 223.

3. Derecho de asistencia e injerencia humanitaria. ¿Son el mismo concepto?

El actual concepto de injerencia, que pretende ser humanitario, se funda en la defensa de los derechos humanos tomando como referente una Declaración que se considera fuera de duda universal. La idea de calificar a la injerencia de humanitaria se asocia con la idea de subsanar una crisis humanitaria. Se entiende por crisis humanitaria aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia. Tales crisis suelen aparecer dentro de una situación de desprotección previa donde una serie de factores preexistentes (pobreza, desigualdad, falta de acceso a servicios básicos), potenciados por el detonante de un desastre natural o un conflicto armado, multiplican sus efectos destructivos. Los antecedentes de la idea contemporánea de la acción humanitaria se pueden encontrar en las diferentes culturas y religiones, habiéndose plasmado a lo largo de la historia en concepciones como la beneficencia, la caridad o la filantropía.

Una crisis humanitaria, como se ve, no necesariamente está causada por un conflicto armado. Las primeras causas de riesgo son naturales: tormentas, terremotos, tsunamis, hambrunas... En estos casos, el sistema internacional tiene una forma de prestar auxilio: es lo que se conoce como el *derecho a la asistencia*.

Cuando la causa es un conflicto (sobre todo interno), la asistencia humanitaria no parece ser suficiente, por lo que se ha creado un concepto nuevo, llamado injerencia, lo que en palabras simples significa usar la fuerza para prestar auxilio²⁸⁰.

Empero, una cosa es que podamos reducir el concepto a una idea y otra diferente es explicarlo, ya que, como puede deducirse de lo que hemos indicado, eso es bastante complejo ya que mezcla de forma bastante anárquica el derecho internacional sobre derechos humanos y el derecho humanitario, sin precisar si alude a los derechos colectivos o los derechos individuales. Por ejemplo, si la intervención que se califica como humanitaria, tiene por objeto hacer frente a graves violaciones de los derechos humanos, ¿a cuáles derechos se alude? ¿Puede justificarse una intervención militar únicamente cuando se trata de la violación de los derechos civiles y políticos? Y ¿qué ocurre cuando se violan los derechos culturales, sociales y económicos?

Por otro lado, para aplicarse, necesita recurrir a las interpretaciones de la Carta de Naciones Unidas (sobre la cual hay un debate desde casi su entrada en vigencia para ser reformada, cosa que no ocurrirá porque, como vimos, hay potencias que sostienen su poder en ella), y en las atribuciones del Consejo de Seguridad, que ha pasado de pecar

²⁸⁰ “Humanitarian Intervention, Legal and Political Aspects”, Danish Institute of International Affairs, 1999, p. 11: “*Humanitarian intervention is defined as coercive action by States involving the use of armed force in another State without the consent of its government, with or without authorisation from the United Nations Security Council, for the purpose of preventing or putting to a halt gross and massive violations of human rights or international humanitarian law*”, Citado en Ryniker, Anne. La posición del CICR sobre la “intervención humanitaria”, Revista de la CICR, 1-03-2001, <http://icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDPG6>.

por inacción a pecar por exceso de resoluciones que han desvirtuado sus funciones originales, sin olvidar que en la mayor parte de las crisis humanitarias el papel de los miembros permanentes ha sido más que destacado e incluso los han creado.

Por último, se ha tendido a confundir el derecho de asistencia con la injerencia humanitaria. Esa confusión, comprensible ya que fueron organizaciones dedicadas a la ayuda humanitaria las que propugnaron y apoyan a la injerencia, no ha hecho otra cosa que crear mayor incertidumbre en la materia de colaboración internacional. Como dijera el fallecido ex presidente francés François Mitterrand "*ningún Estado es propietario del sufrimiento que engendra o acoge*" y, por tanto, desde el punto de vista de los derechos de solidaridad, los Estados también tienen el derecho de ofrecer a otros Estados su asistencia si aquel carece de medios para actuar. El problema es ¿se puede imponer por la fuerza una ayuda basada en la moral, como pretende la injerencia? Si tomamos la sentencia de la Corte Internacional sobre Nicaragua contra Estados Unidos, la respuesta sería no ya que, aun cuando el tribunal admitió que el envío de asistencia humanitaria no tenía carácter de intervención condenable en los asuntos internos de otro Estado si se limitaba a los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja²⁸¹, el uso de la fuerza "*no podría ser el método apropiado para verificar y garantizar el respeto de esos derechos (humanos)*".²⁸²

3.1. El derecho de asistencia.

El Derecho de asistencia es el conjunto de normas que componen el derecho internacional humanitario, en el que se recoge el derecho de las organizaciones humanitarias a ofrecer y a asistir a las víctimas de los conflictos armados. La base de la asistencia es que un Estado, en una situación compleja producto principalmente por una catástrofe natural, tiene derecho a pedir ayuda y que no se le puede negar. Esa es la diferencia con la injerencia. No se viola la soberanía del Estado, se trabaja en colaboración con éste de manera directa, y la intervención se mantiene en los márgenes del convenio firmado para permitir el ingreso de esa asistencia. Pero esto es lo único sobre lo que hay acuerdo sobre el derecho de asistencia ya que legalmente no es algo simple de definir.

El derecho de asistencia es un derecho complejo y emergente, ya que es uno de los llamados "derechos humanos de tercera generación" o "derechos de la solidaridad", aparecidos a partir de los años 70, entre los que figuran otros como el derecho al desarrollo, la paz o el medio ambiente, ligados al artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, por el que los Estados se comprometen a tomar medidas para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho a un nivel de vida adecuado, a no padecer

²⁸¹ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), cuestión de fondo, Sentencia, C.I.J., Recueil 1986, párr. 243.

²⁸² Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), cuestión de fondo, Sentencia, C.I.J., Recueil 1986, párr. 268.

hambre, o a la salud, entre otros²⁸³. Lo más cercano a un acuerdo internacional donde se reconozca el derecho de asistencia son los Convenios de Ginebra de 1949, en particular el IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (que se aplican a las víctimas de los conflictos armados), en el que se estipula el derecho de las víctimas de los desastres naturales a recibir ayuda humanitaria. Esta falta de instrumentos jurídicos contrasta con el número creciente de adeptos, aunque explica por qué no está aún unánimemente aceptado. No existe un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre su significado y alcance, lo cual tiene que ver con su complejidad y con la multiplicidad de contextos, actividades, actores y objetivos implicados. A esto se añade un uso coloquial con frecuencia excesivamente amplio e impreciso. La expresión “asistencia humanitaria” se ha utilizado para referirse a una amplia variedad de actividades internacionales, incluida la ayuda a las víctimas de conflictos y de intervenciones armadas para reinstaurar la democracia.

Pese a que es posible sostener que en el derecho internacional consuetudinario se establece el derecho a recibir asistencia humanitaria (por ejemplo hay una serie de resoluciones de las Naciones Unidas que indican que prestar asistencia y respetar estos derechos en caso de desastre natural es una responsabilidad fundamental del Estado afectado²⁸⁴), la incertidumbre con respecto a los derechos y obligaciones en caso de desastre natural ha llevado a demorar la entrega de socorros de urgencia²⁸⁵. Además, algunos Gobiernos que no estaban en condiciones de prestar ayuda a las víctimas de desastres naturales no han querido aceptar con prontitud la asistencia humanitaria procedente del extranjero. Sobre este aspecto es importante, para efectos de comprender la injerencia, señalar que desde ciertos juristas y organizaciones internacionales se

²⁸³

Artículo 2

1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*
2. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
3. *Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.*

²⁸⁴

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales; Resolución de la Asamblea General de la ONU 49/22, 13 de diciembre de 1994; Resolución de la Asamblea General de la ONU 36/225, 17 de diciembre de 1981; Resolución de la Asamblea General 43/131, 8 de diciembre de 1988, Principio 2; Resolución de la Asamblea General de la ONU 45/100, 14 de diciembre de 1990. En 1989, el Instituto de Derecho Internacional, establece que el ofrecimiento de ayuda a las víctimas de un desastre no puede considerarse como injerencia. Lo mismo establece en 1993 el Código de Conducta para las ONG.

²⁸⁵

En *North Sea Continental Shelf Cases*, la Corte Internacional de Justicia declaró que la frecuencia o incluso el carácter habitual de los actos no basta para que una norma propuesta se convierta en un principio de derecho internacional consuetudinario. Para que exista un derecho, la asistencia humanitaria debe emanar del convencimiento de que dicha asistencia es obligatoria porque así lo dispone una norma jurídica o un derecho humano. *North Sea Continental Shelf Cases*, Informe de la CIJ, 1969, p. 43, párr. 74.

considera que el Art. 55 de la Carta de las Naciones Unidas²⁸⁶ contiene una obligación correlativa del Estado de permitir el rápido acceso a las víctimas y que cuando éste no puede proporcionar el socorro y no quiere dar rápidamente permiso para que se envíe asistencia humanitaria desde el exterior, las víctimas tienen derecho a recibir ayuda humanitaria desde el exterior para que se respeten sus derechos fundamentales. Esta cuestión está reconocida en los **Criterios de Mohonk**²⁸⁷ donde se indica que: “los principios de no intervención y soberanía no debieran emplearse para obstaculizar la asistencia humanitaria. El objetivo de la asistencia humanitaria es salvar vidas y no cuestionar al Estado en cuyo territorio ha de distribuirse la ayuda”. Esto se debe, en primer lugar, a que la asistencia humanitaria puede ser considerada como “un esfuerzo internacional para aliviar el sufrimiento de los hombres”²⁸⁸. Bajo este punto de vista se trata de hacer cumplir la obligación de cada Estado de garantizar *el respeto universal y la efectividad* del que se considera el más fundamental de los derechos humanos: el derecho a la vida. Sin embargo, lo que expresa ese artículo es la voluntad de Naciones Unidas como organización de promover medidas de auxilio a las víctimas, no que haya una obligación por parte de los Estados al respecto.

No cabe esperar que los Estados acepten un convenio multilateral que les exija conceder a terceros Estados el derecho a tener acceso a sus territorios incluso en caso de desastre natural. La creación de un derecho de este tipo afecta a la soberanía nacional de un Estado. Sin embargo, hay que buscar un término medio entre la urgente necesidad de prestar ayuda a las víctimas y la soberanía del Estado.

El derecho de asistencia, por ende, está limitado por la soberanía. No se puede esperar que los Estados acepten que terceros puedan tener acceso a sus territorios aún cuando se trate de una emergencia, afectando su soberanía.

²⁸⁶

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

²⁸⁷ Los Criterios Mohonk para la Asistencia Humanitaria en caso de Urgencias Complejas surgieron de un grupo de trabajo sobre cuestiones éticas y humanitarias en el marco de la asistencia humanitaria, instituido en 1994 en virtud del Programa de Asistencia Humanitaria en la Conferencia Mundial sobre Religión y Paz Basándose en estos criterios, el grupo de trabajo instó a los Estados miembros de la ONU a reconocer el derecho a recibir asistencia humanitaria y la responsabilidad de brindarla, y reconocer y garantizar el derecho de las organizaciones de asistencia humanitaria a tener acceso a las poblaciones en peligro en situaciones complejas de urgencia. En Ebersole, Jon M “The Mohonk criteria for humanitarian assistance”, *Human Rights Quarterly*, n° 17, 1995, págs. 192 y 195.

²⁸⁸ Ebersole, Jon M, op.cit., pág. 198 y Macalister-Smith, Peter. *International humanitarian assistance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1985, p. 72.

En principio, y tomando como referencia la versión de la Cruz Roja internacional, el derecho de asistencia puede dividirse en los siguientes tipos y conceptos:

- *socorro*: que consiste en una ayuda para auxiliar a quien sufre un desastre u otra situación de peligro. Un ejemplo bastante claro es dar ayuda a un bando en un conflicto. O sea, que hay directos intereses involucrados, es parcial e inmediata. La mayoría de los ordenamientos internos de los Estados en su normativa penal regulan la figura de la omisión del deber de socorro. De esta forma, por vía analógica, dicho principio debería poder proyectarse en el ordenamiento internacional, ya que ambos casos obedecen a realidades jurídicas similares, siendo el bien jurídico a proteger coincidente. Ahora bien, este deber universal es en la práctica de difícil concreción y sanción, resultando compleja la legitimación activa y pasiva del mismo, y en consecuencia su ejercicio efectivo.
- *ayuda de emergencia*: consiste en la ayuda proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados, ayuda consistente en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias). La diferencia con el socorro es que no es parcial sino que se da para ayudar a quien lo necesite, al margen de cualquier otra consideración con el fin de que se garantice a las personas las necesidades básicas que les permita sobrevivir. Este tipo de intervención suele tener un marco temporal muy limitado, normalmente de hasta 6 o, como máximo, 12 meses, ya que requiere para ejercerse la autorización del Estado donde se le garantice respeto y la seguridad del personal de las organizaciones y la libertad de circulación de las mismas. Se trata de una condición esencial para hacer viable la ayuda humanitaria, en concreto, para que tales organizaciones puedan realizar evaluaciones independientes de las necesidades, asegurar la eficacia de sus acciones y controlar una distribución equitativa de los suministros y servicios. Hasta la fecha, la principal objeción contra el argumento mencionado, es que exigir que los Estados permitan el acceso del extranjero a las víctimas no se aviene con el principio fundamental de soberanía del Estado, según el derecho internacional. Se conecta con la resolución 46/182.
- *ayuda humanitaria*: este tipo de ayuda es bastante más amplio. No sólo considera los aspectos indicados en la ayuda de emergencia, sino que también la ayuda en forma de salvo en los casos de *operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos* iniciados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1989. Según la Corte Internacional de Justicia, la ayuda humanitaria permitida durante los conflictos armados se define como “el suministro de alimentos, ropa, medicamentos y otra asistencia humanitaria, y no incluye el abastecimiento de armas, sistemas de armas, municiones, u otros equipos, vehículos, o materiales que puedan usarse para provocar lesiones graves

o la muerte”²⁸⁹. La ayuda humanitaria se diferencia de la de emergencia en cuanto a que se mantiene más allá de los 12 meses con el fin de apoyar a las personas hasta que el Estado pueda asumir sus responsabilidades con ellas. Los problemas surgen cuando las organizaciones que están involucradas en este tipo de acciones consideran que su objetivo no se limita a garantizar la subsistencia inmediata, sino que deciden contribuir a frenar la descomposición del tejido económico y social, y a sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo futuros. Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación post-desastre a corto plazo, así como a la preparación ante posibles desastres.

- *acción humanitaria*: en la acción combinada de protección y asistencia que realizan actores no estatales a favor de víctimas, tanto de desastres que pueden tener causas naturales como los que derivan de conflictos armados y sus consecuencias. O sea, que aparte de proveerse de bienes y servicios básicos para la subsistencia no sólo en casos de desastre, sino que sobre todo en conflictos, se enfatiza la protección de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento.

La ayuda y la acción humanitaria tienen diferencias, que son importantes a tomar en consideración para tenerlas presente cuando hablemos de la injerencia. Si en la ayuda se manifiesta que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria, no los Estados con sus intereses políticos o económicos, en la acción los aspectos éticos y morales se asumen como base del trabajo a realizar. Y es aquí, más que en la ayuda, aunque en ella también están presentes, donde vemos los tradicionales principios muchas veces citados de la acción humanitaria, tales como humanidad, imparcialidad, neutralidad, universalidad e independencia. Son principios enunciados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja; en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las organizaciones no gubernamentales (1994); en la Carta Humanitaria del proyecto esfera (1998), y, varios de ellos, en los Estatutos de la gran mayoría de las organizaciones humanitarias²⁹⁰.

Otra diferencia es que la ayuda humanitaria se orienta a prevenir y mitigar el sufrimiento, la subsistencia y proteger a las víctimas con dignidad, así como asegurar sus derechos humanos. La acción humanitaria se rige por los principios de humanidad (el derecho a que las personas reciban ayuda), imparcialidad (frente a presiones políticas y económicas), universalidad (la asistencia se ejerce hacia las personas de todos los países), y neutralidad entre las partes en conflicto.

²⁸⁹ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), cuestión de fondo, Sentencia, C.I.J., Recueil 1986 (27-Jun.-1986), párrafos 157 y 125.

²⁹⁰ El precursor de estos principios fue el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Ahora bien, pese a que éste se fundó en 1863, tales principios no se consolidaron hasta la Conferencia Internacional de la Cruz Roja de Viena en 1965.

Pero ambos conceptos tienen en común algo importante: según el profesor Jaime Oraá, de la Universidad de Deusto, la asistencia humanitaria como derecho humano se encuentra en evolución: *“Poco positivado en su configuración jurídica actual y con escasos mecanismos para hacer efectivo el derecho, ya que se basa en algunas resoluciones recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en otras fuentes generales del derecho internacional humanitario”*²⁹¹. Son los tipos de asistencia que más se han modificado en los últimos 20 años, al grado que se han confundido con la cooperación para el desarrollo, que está sujeta a los criterios de condicionalidad, porque la acción humanitaria permite a los gobiernos mantener satisfechos a la opinión pública y a los medios de comunicación internacionales, pero minimizando los riesgos de un posible fracaso. Desde fines de los 80, diferentes investigadores, agencias y ONG han defendido una vinculación emergencia-desarrollo, a fin de que los objetivos de ambos tipos de ayuda se complementen. La idea que subyace en la relación entre acción-ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo es que las vulnerabilidades son causadas por las convulsiones socioeconómicas. Convencionalmente, los desastres se han visto como eventos puntuales, como excepciones a las condiciones habituales, pero ha ido creciendo la conciencia de que se trata de procesos relativamente prolongados, y arraigados en unas condiciones estructurales de vulnerabilidad que reflejan el fracaso del modelo de desarrollo en unos países en crisis y marginados de la economía globalizada, palpable en el largo proceso de fragmentación de la economía formal y de las estructuras del Estado, cuyas consecuencias son el incremento de la miseria, hambruna, epidemias, migraciones forzosas de la población, etc. Para prevenirlas, se plantea que la acción humanitaria no debería perseguir objetivos sólo inmediatos, sino que podría ejecutarse con miras a medio plazo y sentando las bases para el desarrollo ya que mientras la cooperación es más efectiva en Estados débiles pero no frágiles, la acción-ayuda trabaja cuando el desastre es inminente, por lo cual, muchos investigadores y organizaciones humanitarias consideran que la acción humanitaria puede ser una herramienta para frenar ese proceso de acumulación de vulnerabilidad de la población, evitando que la crisis llegue a su punto álgido, así como para intentar revertir tal proceso y establecer unas bases sobre las que asentar la rehabilitación y el desarrollo posteriores.

El punto clave de esta relación radica en que es imprescindible impedir el éxodo. El desplazamiento masivo conlleva la paralización de sus actividades económicas (no pudiendo, por ejemplo, preparar y sembrar los campos para la siguiente cosecha) y, en muchos casos, la fragmentación de la comunidad e incluso del núcleo familiar, haciendo muy costosa la rehabilitación posterior a la crisis. Por consiguiente, debe ayudarse a los afectados a permanecer en sus lugares de residencia, proporcionándoles asistencia de forma descentralizada a fin de evitar su descapitalización y depauperación. Y, sobre todo, reducir los efectos nocivos para otros países que tiene la llegada masiva de extranjeros, sobre todo para los vecinos a los países afectados por un conflicto, provocando una escalada de desastres.

²⁹¹ Oraá, Jaime, “Prólogo”, en Abrisketa, Joana. *Derechos humanos y acción humanitaria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Bilbao, 2004, pág. 19

O sea, que el derecho de asistencia lo que pretende en el fondo es suplir las deficiencias del Estado para conseguir un cumplimiento de los derechos humanos tal como están definidos en los convenios que hemos mencionado y en los posteriores relacionados e interconectados con ellos, sobre todo en los casos en que es evidente que el Estado no puede hacerlo.

Todo lo que hemos indicado aparece en cientos de textos sobre el tema de la ayuda humanitaria. Sin embargo, en toda esta literatura la mayor parte del tiempo lo que se ve es que el análisis siempre es de quien pretende realizar la ayuda, no de quienes la han recibido o la necesitan. Es como si la ayuda se planteara desde el “sabemos lo que tienen que hacer”, no “en qué podemos ayudarlos”. Y hay cientos de casos en los que lejos de apoyar un verdadero desarrollo, se mantienen las mismas estructuras subdesarrolladas. Por ejemplo, si se estudia los proyectos que realiza USAID con mujeres en África, son para formar talleres de labores de tejido, o de tareas agrícolas, proyectos ya delimitados, no consultados a las comunidades, por lo que se condiciona la ayuda a determinadas acciones.

Otro aspecto que se pasa por alto en los textos de ayuda humanitaria es que muchas veces este análisis está hecho en base a la experiencia, pero al profundizar en ella vemos una constante: que mucha de esa experiencia partía con una profunda ignorancia de lo que estaba realmente ocurriendo en el lugar y de las consecuencias reales de la presencia de organizaciones humanitarias. Muchas organizaciones no gubernamentales usan a jóvenes en labores de campo, jóvenes que apenas conocen el país adonde están destinados, lo que lleva a que gran parte del tiempo inicial de la ayuda se pierda en aprender, sobre la marcha, que es lo que deben hacer, como comunicarse con las personas nativas, etc.

Lo que hemos escrito, más otros problemas, ha llevado a que el debate actual se refiera a la necesidad de instaurar un modelo jurídico de intervención, a fin de garantizar un mecanismo claro de toma de decisiones y de asegurar que la intervención se ejecute de manera no discriminatoria. Ello porque la forma de interpretar lo que es una crisis humanitaria ha cambiado. Tradicionalmente, las crisis humanitarias, como la hambruna, se han explicado en base a causas naturales o, a lo sumo, a perturbaciones del mercado, pero no al impacto de los conflictos, lo que permitía que la ayuda fuera en la mayor parte del tiempo apolítica (estamos hablando de las ideas generales) y motivada por la necesidad de los receptores (la idea de la imparcialidad que señalamos en la introducción). Sin embargo, actualmente la atención se centra en los desastres provocados por los conflictos internos, que dan un carácter más politizado a la ayuda.

Sobre esto el debate gira en torno al cuestionamiento de los principios humanitarios clásicos (que muchos entienden en crisis y difícilmente viables en contextos de conflicto) y a la evolución de los fundamentos legales de la acción humanitaria, como por ejemplo el derecho de acceso a las víctimas y derecho de asistencia humanitaria.

Pero esto es válido para quienes plantean que la ayuda humanitaria debe seguir. Otros consideran que varios conflictos habrían concluido de no ser porque la ayuda humanitaria mantiene la capacidad de lucha con pertrechos como alimentos, medicinas,

vehículos e incluso armas. Empero esto no se compara el problema de que quien trabaja en este tipo de acciones lo hace con fondos de sectores poderosos que, utilizando métodos violentos como la limpieza étnica, desencadenan las migraciones forzadas de la población y logran despojar a los sectores vulnerables de sus bienes. La mayor parte de las ONGs dedicadas a la ayuda humanitaria se sostienen con fondos de origen público, y de empresas, lo que poco a poco, como algunos alertan, en muchos casos se han convertido en instrumentos para canalizar los fondos de los gobiernos y materializar con menores costes los objetivos que éstos marcan, lo que algunos denominan “quangos” (*quasi non governmental organizations*), con la consiguiente pérdida de su independencia y capacidad crítica. Este mecanismo de subcontratación podría incrementar la competencia entre las ONG por los fondos públicos, así como un excesivo tributo a las consideraciones de imagen pública, marketing y cobertura mediática de su trabajo. Pero, sobre todo, plantea el problema de su responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*), que por lo general parece orientarse más hacia los donantes y las opiniones públicas de sus países de origen, que hacia las poblaciones y los gobiernos de los países en los que se trabaja.

Por tanto, el desastre debe analizarse no sólo en clave de víctimas o perdedores, sino también de ganadores. Y no hablamos solamente de las empresas del tipo de armas, sino también dentro del mismo país donde se presta la ayuda. Proporcionar ayuda a supuestas víctimas, cuando entre ellas hay además culpables de abusos masivos de los derechos humanos, es uno de los dilemas que pone en cuestión los criterios de neutralidad e imparcialidad en que se sustenta la acción humanitaria.

Una forma que se ha buscado para dar solución a las deficiencias de la asistencia humanitaria ha sido el **Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no gubernamentales (ONG)** fue aprobado en 1995, y supuso un primer intento de posición común entre los actores no gubernamentales por definir y aclarar ciertos principios éticos y valores comunes del trabajo humanitario. En esa medida, resulta un esfuerzo destacable, máxime en unos momentos en los que la manipulación, la politización o el doble rasero ponían en cuestión las ideas de imparcialidad, independencia o universalidad. Para subsanar estos problemas, el Código propone que se reafirmen algunos valores humanitarios “clásicos” como la imparcialidad o la vocación universalista, al tiempo que se proponían otros como la rendición de cuentas, el respeto a la imagen de las víctimas, o la necesaria vinculación con las soluciones de largo plazo y la lucha contra la vulnerabilidad de base. En su punto 9 establecía “*somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas e instituciones de las que aceptamos recursos*” y concretaba aun más que “*en nuestras relaciones con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia*” enfatizando además que esta rendición de cuentas no es solo en términos financieros, que por supuesto también, sino en términos de eficacia por lo que se expresa el compromiso de realizar evaluaciones regulares sobre las consecuencias de la actividad de socorro.²⁹²

²⁹² “Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales”. <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList187/924D336CE96ACF4E03256F1500653FF1>

Sin embargo, nadie se opone a él abiertamente, pero nadie lo apoya. Algunas organizaciones firmantes no informan a sus expatriados de lo que supone institucionalmente esa firma y otras lo hacen relativizando su aplicación real. Por último, el hecho de que algunos puntos relacionados con la independencia de las organizaciones humanitarias o el respeto a la cultura local sean interpretables en sentidos contrapuestos, o el que no haya referencias claras a la dimensión testimonial del quehacer humanitario, o los límites de la neutralidad, han hecho que el impacto real del código haya sido menor del esperado.

Lo anterior no desmerece al Código sino que reafirma el hecho que constata: que el humanitarismo por si solo, no resuelve los problemas ni aporta soluciones al sufrimiento humano, de modo que debía complementarse con otros instrumentos. Por ello, el que muchas de las organizaciones firmantes del código, y algunas otras instituciones, emprendieran unos meses más tarde debates y discusiones, que se plasmaron en el **Proyecto Esfera**.

El **Proyecto Esfera**, iniciado en 1997 por un conjunto de más de 200 organizaciones humanitarias, culminó el año 2000 una primera fase con la publicación del primer Manual Esfera que recoge y sintetiza el alcance del proyecto. La lógica de base del mismo es tratar dos aspectos complementarios: la Carta Humanitaria que recoge el marco jurídico que regula la acción humanitaria y las Normas mínimas de respuesta que profundizan en los aspectos técnicos básicos de la asistencia.

1. La Carta Humanitaria es un recordatorio de los instrumentos legales que deben ser considerados en la acción humanitaria, a menudo incumplidos en las situaciones de conflicto armado o crisis. El hecho de que se incluyera este apartado en unos momentos en que estaban en discusión cuestiones como el llamado derecho de injerencia humanitaria o las intervenciones militares justificadas por razones pretendidamente humanitarias, tenía el sentido de recordar a los Estados sus obligaciones y subrayar que ya hay en el derecho internacional disposiciones que avalan la acción humanitaria y que no son precisas nuevas normas. La Carta sintetiza desde la perspectiva humanitaria aspectos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Refugiados.
2. Las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre ponen de relieve explícitamente cómo se vinculan los derechos humanos y los principios humanitarios con la provisión de niveles determinados de servicios en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición-ayuda alimentaria, refugio y cobijo, y atención a la salud²⁹³.

También están las **Directrices eficaces**. Desde 2001, la Federación Internacional, a través de su programa sobre Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre (IDRL), ha estado investigando cómo sentar una base jurídica más sólida para la respuesta internacional a desastres. Tras

²⁹³ Ver <http://www.sphereproject.org> donde está toda la información del proyecto en varios idiomas.

consultar con los gobiernos, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG, los organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, y comprobar las deficiencias en los reglamentos internacionales vigentes, se formuló un conjunto de **Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial** que especifican las funciones y responsabilidades de los Estados y de la comunidad humanitaria.

Según estas directrices, incumbe al Estado afectado guiar la labor de socorro en casos de desastre y decidir si se necesita asistencia internacional y cuándo, así como garantizar la eficiencia y la calidad de la ayuda internacional que se recibe.

Las directrices fueron aprobadas por unanimidad en noviembre de 2007 por los gobiernos y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en Ginebra. Algunos países las han puesto en práctica incluso antes de que fueran aprobadas oficialmente. El representante de Filipinas dijo a la Conferencia que desde 2005 su país las había venido aplicando con otros miembros de la Asociación de Países de Asia Sudoriental como parte de los ejercicios de simulación de respuesta a desastres que se realizan anualmente en la región. Mientras hablaba, dos tifones se abatían sobre Filipinas, poniendo a prueba la preparación para intervenir del país. En la XXX Conferencia Internacional, el representante de la Cruz Roja Australiana señaló que las directrices serán útiles. *“La iniciativa es uno de los logros más importantes de la Federación en los últimos años. Durante el tsunami, hubo muchísimos actores que deseaban ayudar pero no toda la asistencia sirvió. Existe la ayuda buena y mala. Un ejemplo son los medicamentos, su fecha de vencimiento y sus nombres en otro idioma. Las directrices resuelven este tipo de problemas.”*

También existen planes para desarrollar criterios de intervención sobre la base de factores tales como la gravedad de las violaciones, lo adecuado de la respuesta o el uso de la fuerza como último recurso.

Y aquí entramos en la injerencia.

3.2. El concepto de injerencia humanitaria.

La intervención humanitaria, o injerencia humanitaria es el tipo de acción en que se hace uso de la fuerza militar por parte de uno o varios Estados en el territorio de otro, como mecanismo de protección de los derechos humanos y/o de la asistencia humanitaria.

Lejos de ser una idea novedosa, la injerencia con fines humanitarios (o justificados como tal) no es un concepto nuevo, ni surgido para solucionar los problemas derivados del fin de la Guerra Fría. La palabra “intervención humanitaria” la tenemos en la Guerra de 1898 usada por Estados Unidos (que ya mencionamos en el

capítulo anterior) y ha sido la idea usada en ese conflicto la que se ha aprobado actualmente por otros países (principalmente los otros cuatro miembros del Consejo de Seguridad) como Causa Justa de Guerra. Pero en ese entonces no tenía la interpretación actual, sino se aplicó en una versión más restringida, que es cuando la intervención armada no se usa para salvar vidas humanas en general sino para salvaguardar a los propios ciudadanos en otro Estado. Esta práctica usada desde hace muchas décadas (incluso siglos), supone llevar asistencia a sus propios nacionales situados en el territorio de otro Estado, en el que se da una situación de conflicto armado o de catástrofe natural, objeto de la intervención y ello con la finalidad de salvaguardar la vida o la propiedad de estos nacionales o para protegerlos de los malos tratos. Por ejemplo, en el caso de la Guerra de los Pasteles que hemos comentado en el capítulo anterior. Teóricamente, este derecho de intervención estaba supeditado a dos condiciones esenciales:

- a. las personas a las que se deseaba proteger tenían que tener la nacionalidad del Estado interventor;
- b. tenía que existir un peligro inminente para la vida o la propiedad de estos ciudadanos.

Es decir, la base jurídica se situaba más en la nacionalidad de las víctimas que en criterios de humanidad. Pero los hechos en que se ha invocado (las intervenciones de Bélgica y Estados Unidos en el Congo en 1964, la de Israel en Entebbe en 1976, la de la República Federal de Alemania en Mogadiscio en 1977, las de Estados Unidos en Tabas en 1980 y en Granada en 1983, la de Francia en las Islas Comoras en 1989, en las de Estados Unidos en Panamá en 1989 y en Liberia en 1990, por nombrar algunos²⁹⁴) han mostrado que esta “ayuda” a los nacionales han servido más bien como excusas de invasión que realmente una protección de los nacionales²⁹⁵. Pensemos por ejemplo en que Granada fue invadida con la excusa de que en la isla iba a construir una base militar soviética y poner en peligro la vida de médicos estadounidenses, lo que se ha probado que fue totalmente falso, y que la verdadera intención era impedir las reformas sociales y democráticas del Primer Ministro Bishop (que fue asesinado); o recordemos que Panamá fue invadida con la excusa de que Manuel Noriega era un traficante de drogas, lo que si bien no ha quedado claro sí lo está en que no fue el problema, sino el hecho de que Noriega (dictador impuesto por la CIA) había cambiado de postura (como haría Hussein en Irak) y reclamaba la soberanía del canal cuando acabase la concesión norteamericana, por lo que el objetivo de la invasión fue mantener el control

²⁹⁴ Otros casos han sido el de Paquistán Oriental, invadido por la India por “razones humanitarias” (actual Bangladesh) en 1971 tras el desplazamiento de nueve millones de paquistaníes para evitar la represión del gobierno de Paquistán Occidental; el de Vietnam en Camboya usando a Pol Pot y sus violaciones a los derechos humanos; la intervención de Francia en África Central para destronar al emperador Bokassa; el de España que invadió Guinea Ecuatorial en defensa de la población afectada por el gobierno de Macías Nguema...

²⁹⁵ René-Jean Dupuy en varios de sus textos sobre el tema, alude a otras “intervenciones humanitarias” no muy toleradas en el derecho internacional: la intervención francesa en Siria en socorro de los maronitas masacrados por los drusos en 1860; la intervención de la coalición de Alemania, Austria, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón en 1901 contra los boxers que en Pekín asediaban las legaciones donde se habían refugiado los cristianos del norte de China y los extranjeros... Intervenciones “presentadas como de carácter humanitario”, sobre las cuales Dupuy mantiene normalmente ciertas reservas.

estadounidense en esta vía de comunicación estratégica, lo que llevó a la muerte de cerca de 5000 personas por bombas estadounidenses. Así podríamos dedicarnos a enumerar cientos de casos similares. La situación de abusos por parte de los Estados que la han aplicado fue de tal magnitud que en 1945 se empezó a abandonar las intervenciones en defensa de los bienes de los nacionales, permitiéndose sólo para la protección de los derechos humanos fundamentales de los nacionales (esencialmente la vida y la integridad física).

Los problemas que generaban estas intervenciones llevaron a que una vez constituida la Corte Internacional de Justicia, el tema pasara a discutirse en el caso del Estrecho de Corfú, donde se determinó que *“el derecho de intervención solo puede considerarse como la manifestación de una política de fuerza... que no podría... encontrar lugar alguno en el derecho internacional.”* Así, cuando se produjo el fallido intento de liberar a los rehenes norteamericanos de la embajada en Teherán en Irán en 1980, la Corte, cuando el caso pasó a sus manos, no se mostró favorable a la justificación del empleo de la fuerza armada incluso en este caso extremo, aunque tampoco fue claramente condenatoria.

La Asamblea General de Naciones Unidas también tomó en cuenta el problema y en 1956 la Sexta Comisión intentó legalizar el derecho de intervención humanitaria, posición defendida por los delegados de Grecia y de Holanda, en medio de los debates sobre el crimen de agresión. Pero la idea fue rechazada por Israel, China y Panamá.

Según Bhikhu Parekhu, para que hablemos de una intervención humanitaria sería necesario que se cumplan tres factores:

1. el objeto de la acción tiene que ser un Estado soberano
2. ese Estado se opone a una injerencia externa
3. la intervención representa un esfuerzo de influenciar su conducta interna, ocupándose de tareas las cuales el Estado tendría normalmente la titularidad.

Esto no soluciona en realidad el problema, porque estas características se pueden aplicar también a otras acciones, como “intervención de humanidad”, “deber de injerencia”, “derecho de asistencia”, “derecho de intervención”, “intervención de urgencia”, etc.²⁹⁶. Sin embargo, pese a que en cierto sentido la injerencia se apropia de muchas de las ventajas de todos ellos, tiene sus diferencias.

3.2.1. La intervención de humanidad y la injerencia humanitaria.

¿Qué es la “intervención de humanidad”? Según algunos autores como Elisa Pérez Vera, la intervención de humanidad es la *“la institución jurídica que, en el marco de la comunidad internacional de los Estados, trata de proteger a todo individuo, cualquiera que sea su nacionalidad, sus derechos fundamentales, es decir, aquellos que le pertenecen en*

²⁹⁶ Márquez Carrasco, María del Carmen. Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional, Tecnos, Madrid, 1998, p. 200.

cuanto que hombres, antes incluso de que forme parte de la sociedad política”²⁹⁷, o, como señala Fernando Mariño Menéndez, la “utilización de la fuerza armada para proteger frente a los criminales a las víctimas masivas y sistemáticas de sus derechos fundamentales”²⁹⁸,

En palabra simples, la intervención de humanidad estaría ligada al concepto de “guerras justas”.

Por el otro lado, tenemos que la intervención humanitaria implica la injerencia activa de uno o varios Estados en los asuntos internos de otro, con vistas a imponerle el respeto de los derechos fundamentales que pueden estar siendo violados, y para ello se usaría la fuerza militar. Mariño Méndez indica que la intervención tiene dos aspectos entrelazados:

1. Objetivo: salvaguardar los derechos humanos fundamentales, esencialmente el derecho a la vida, a la integridad física y moral y la libertad de personas que allí habitan.
2. Medios: coerción armada por uno o varios Estados y/u organizaciones.

El hecho que en ambos casos se habla de uso de fuerza militar no significa que se hable en el mismo sentido. Y aquí radica la diferencia entre una y otra: en el caso de la intervención humanitaria, como señala Mariño Méndez, su uso tendría como fin la protección o el apoyo logístico o bélico para asegurar la seguridad de los envíos humanitarios. O sea, “se utiliza para asegurar que la “ayuda humanitaria” prestada por organismos internacionales u organizaciones privadas (ONGs) llegue a las poblaciones en peligro”²⁹⁹. En el caso de la de humanidad, el uso de la fuerza militar sería, como señala Florentino Ruiz Ruiz para poner fin a violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales del ser humano, es decir, “la utilización de la fuerza armada para proteger frente a los criminales a las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de sus derechos humanos fundamentales”³⁰⁰. Como señala Cesario Gutiérrez Espada, la primera impone a un Estado inmovilizado (voluntaria o involuntariamente) la asistencia y la ayuda militar se daría con el fin de facilitar y hacer segura la asistencia, por lo que el uso de la fuerza no sería dirigida directamente contra un Estado. La intervención humanitaria no supone apoyar a ONGs, sino poner fin a la violación³⁰¹.

O sea, que muchas veces veremos intervención de humanidad y humanitaria como sinónimos. Ello porque en el fondo y para efectos políticos son acciones

²⁹⁷ Pérez Vera, Elisa “La protection d’humanité en droit international”, Revue Belge de Droit International, 1969, pp. 401-402.

²⁹⁸ Mariño Menéndez, Fernando M. “Algunas consideraciones sobre el derecho internacional relativo a la “intervención” armada de protección de los derechos fundamentales”, *Revista de Occidente*, nº 236-237, 2001, p. 108.

²⁹⁹ Mariño Menéndez, Fernando M., *op.cit.*

³⁰⁰ Ruiz Ruiz, Florentino *Derechos humanos y acción unilateral de los Estados*, Universidad de Burgos, Burgos, 2000, pp. 40 y 201.

³⁰¹ Gutiérrez Espada, Cesáreo “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la ‘Guerra de Kosovo’”, en Blanc Altemir, Antonio. *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001, nota 26, p.198.

complementarias que pueden realizarse (desde el punto de vista teórico) simultáneamente. Por ello, el derecho de humanidad ha ido desapareciendo a favor de la injerencia humanitaria. Para los efectos concretos, lo que se ha hecho es unir ambos conceptos para designar *“aquellas acciones armadas realizadas por uno o varios Estados y/u organizaciones internacionales sobre el territorio de otro y sin su consentimiento, para proporcionar a la población de éste, o bien una protección de sus derechos humanos más elementales, que están siendo vulnerados de forma grave, masiva y sistemática, o bien para proporcionarle asistencia en aquellas situaciones de emergencia que ponen en peligro la vida, la seguridad, la dignidad o los bienes materiales indispensables para el ser humano”*³⁰².

Pero si pensamos bien la definición, el uso de la fuerza militar no sólo confunde a la intervención de humanidad con la humanitaria, sino al mismo tiempo a ambas con las operaciones de paz.

¿Qué es una operación de paz?

3.2.2. Las operaciones de paz y la injerencia humanitaria.

Las operaciones de mantenimiento de la paz fueron creadas por el Secretario General Dag Hammarskjöld, quien las definió como las acciones encaminadas a rellenar “el capítulo VI y medio” de la Carta de las Naciones Unidas, porque no pretendían sustituir a los medios de solución pacífica y voluntaria, previstos en el capítulo VI, ni buscaban reforzar las acciones coercitivas, contempladas en el capítulo VII, para las amenazas a la paz o los actos de agresión. Originalmente, no se contemplaron como acciones empleadas para garantizar la paz y seguridad internacionales, sino como un mecanismo de ayuda aunque poco a poco fueron imponiéndose como un mecanismo de intervención de la Naciones Unidas ante los conflictos y situaciones de crisis.

A medida que iban adaptándose a las situaciones, el concepto fue evolucionando hasta convertirse en una medida de operaciones militares limitadas, autorizadas internacionalmente y acompañadas de acciones diplomáticas con objetivos pacíficos, que en su conjunto definen todas las actuaciones que realiza la comunidad internacional para apoyar la Paz y la Estabilidad. Así las define el Secretario General Boutros – Ghali en **Un programa para la paz**, refiriéndose a ellas como el *“despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las partes implicadas, de una presencia internacional (normalmente, de las Naciones Unidas, o con autorización de las Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto*

³⁰²

Ya en el año 1910, A. Rougier señaló en un sentido mucho más amplio que el aquí propuesto, que la doctrina de la *“intervención humanitaria”* reconoce como un derecho el ejercicio del control internacional de un Estado sobre los actos de soberanía interior de otro contrarios a las *‘leyes de humanidad’*... siempre que los derechos humanos de un pueblo sean desconocidos por sus gobernantes, uno o varios Estados podrían intervenir en nombre de la Sociedad de Naciones, ya sea para pedir la anulación de los actos del poder público criticables, ya sea para impedir la reanudación de tales actos en el porvenir, ya sea para suplir la inacción del Gobierno tomando medidas cautelares urgentes y sustituir momentáneamente la soberanía misma del Estado controlado. “La théorie de l’intervention d’humanité, Revue General de Droit International Public, vol. XVII, 1910, p. 472. Referencia tomada de Peral Fernández, Luis. *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid, 2001, p. 258.

*de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones”.*³⁰³

La diferencia entre una operación de paz y una injerencia es que las operaciones se rigen por una serie de principios:

1. Legitimidad
2. Consentimiento de las partes
3. Imparcialidad
4. Mínimo uso de la fuerza
5. Credibilidad
6. Negociación y mediación

Dichos principios tienen como fundamento básico que “*la utilización de las armas no es la mejor fórmula para arreglar una controversia*”. Las operaciones de la ONU para el mantenimiento de paz no se basan en la premisa de enviar fuerzas que luchan para poner fin a un conflicto, sino que más bien, parten de la premisa básica de que la presencia imparcial de efectivos de fuerzas de paz de la ONU en la región donde se desarrolla un conflicto, hace que las partes implicadas procuren arreglar pacífica y negociadamente sus controversias.

El objetivo de las misiones de paz es principalmente mantener o ayudar en la aplicación de los acuerdos (incluso de cese el fuego) entre Estados previamente beligerantes o, especialmente durante la década pasada, entre facciones participantes en un conflicto violento dentro de un solo Estado. Cuando es necesario (y teóricamente de manera excepcional) una operación tiene autoridad conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para imponer o hacer cumplir un acuerdo. A éstas se les llaman generalmente, operaciones de imposición de la paz o de mantenimiento coercitivo de la paz.

O sea, dependiendo exactamente de la situación es cómo podemos calificar una operación de paz. Para efectos de estudio, se han dividido entre operaciones clásicas y las complejas diferenciadas fundamentalmente por los medios desplegados y los objetivos, además de por el diferente punto del conflicto sobre el que se actúa.

Las operaciones se rigen por un conjunto de instrumentos normativos que intervienen: *Mandato de la Operación, Términos de Referencia, Reglas de Enfrentamiento, Directrices de la Misión y Estatuto de la Fuerza*.

1. El *Mandato* es la expresión escrita, normalmente breve, de la resolución para el establecimiento de una operación. Su redacción en términos muy generales ocasiona no pocos problemas debido a las ambigüedades que pueden provocarse. Suele designar al Jefe de la Fuerza; recomendar la

³⁰³

Boutros-Ghali, Boutros. “Un programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la Reunión de la Cumbre del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992, A/47/277-S/24111, 27 de junio de 1992. 1995, Nueva York, Departamento de Información Pública, Organización de Naciones Unidas, 1995.

entidad de la misma; fijar la duración inicial de la operación o realizar recomendaciones sobre su financiación, entre otros aspectos.

2. Los *Términos de Referencia* (TOR) amplían el mandato y expresan con más detalle los cometidos y composición de la Fuerza para la operación a desarrollar; suele contener referencias al mando y las relaciones de mando de los posibles contingentes integrantes de la Fuerza, la finalidad de la operación o los cometidos de dicha Fuerza.
3. Las *Reglas de Enfrentamiento* (ROE) constituyen la normativa que regula el uso de la violencia; deben partir de los principios básicos de autodefensa e imparcialidad y suelen estar formuladas a modo de autorizaciones o prohibiciones. La existencia de unas ROE,s claras y concretas es parte esencial en una operación de carácter multinacional, al constituir el mejor instrumento para la transmisión de directrices políticas y garantizar el imprescindible equilibrio entre los objetivos de la misión, la seguridad y autodefensa de las fuerzas intervinientes y la obligatoriedad de evitar daños a terceros. Aunque flexibles, para permitir las modificaciones necesarias para los casos en que las circunstancias de la misión se modifiquen, deben determinar lo más detallado posibles conceptos como identificación, acto hostil, intervención, interceptación,...y debe comprobarse que todos los componentes de las fuerzas entienden estos conceptos del mismo modo; su mejor resultado es el automatismo.
4. Las *Directrices* proporcionan a los participantes en una misión la información básica sobre la misma, tanto de carácter operativo como administrativo o económico.

Las primeras tienen como ejemplo la crisis del canal de Suez de 1956, o sea, operaciones en que su objetivo es la negociación y la observación de los acuerdos entre las partes. Para ello, requieren de lo siguiente:

1. Consentimiento previo de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.
2. Contribución voluntaria de contingentes militares por parte de los Estados miembros, preferiblemente neutrales o en todo caso no implicados de ningún modo en la situación.
3. Estricta imparcialidad respecto a las partes enfrentadas (con las que se desarrolla un proceso paralelo de diálogo y mediación).
4. No utilización de la fuerza por parte de las Naciones Unidas (excepto en caso de legítima defensa de los integrantes de la operación).
5. Dirección y control de la operación por parte del Secretario General, siguiendo las directrices de los órganos políticos de la organización (Asamblea y Consejo de Seguridad, según el caso).

Las operaciones de carácter complejo comenzaron a desarrollarse en la década de los 90's. Estas operaciones son multifuncionales y multidimensionales, en ellas a las funciones tradicionales de estas operaciones se añaden otros componentes de obligación a las partes o creación de estructuras y reconstrucción que no estaban contempladas en el anterior modelo. Sin embargo, el modelo que se sigue es el de la operación en el Congo entre 1960 y 1964. Ahora bien, lo que ocurre en este tipo de operaciones que se

trata de resolver un conflicto interno o una serie de conflictos internos que uno internacional; en ocasiones, además, no se enfrentan dos partes claramente identificadas y organizadas sino que implican a un número mayor de partes, por no hablar de grupos incontrolados, por lo que la complejidad es mucho mayor y el uso de la fuerza se hace muchas veces imprescindible.

En los últimos tiempos podemos descubrir un tercer tipo, las operaciones de imposición, que dada la falta de medios militares propios y procedimientos para el empleo de la fuerza militar, normalmente son asignadas por las Naciones Unidas a organizaciones militares o coaliciones de Estados.

¿Cuál es la diferencia entre una operación de paz y las intervenciones de humanidad /humanitaria? El consentimiento. Tanto en la intervención de humanidad y humanitaria no se espera el consentimiento del Estado para actuar, lo que las diferencia de la asistencia. En el momento en el que se dé el consentimiento por parte del tercer Estado para intervenir con fines humanitarios, ya no tiene el debate relevancia jurídica al no haber violación de la soberanía territorial, ni tampoco hay intervención que, por definición, conforme una conducta no consentida. Como señala W. D. Verwey, la intervención humanitaria sólo puede realizarse de forma unilateral o multilateral de manera en principio ilegal con el fin de proteger los derechos humanos, particularmente el derecho a la vida de la persona nacional de otro Estado, por medio del uso de la fuerza, sin autorización de autoridades del Estado que la soporta y sin la autorización de los órganos relevantes de Naciones Unidas³⁰⁴.

El consentimiento es lo que diferencia a ambas intervenciones de las operaciones de mantenimiento de la paz que sí tienen el consentimiento del Estado receptor, así como en los fines. Mientras las dos primeras tienen por objeto subsanar una situación, en una operación de mantenimiento de la paz la finalidad es establecer una situación política que excluya las violaciones masivas de los derechos humanos³⁰⁵.

3.2.3. El concepto de injerencia humanitaria: Bettati, Kouchner y Deng.

Como concepto, oficialmente la injerencia entra en el debate internacional en 1987, cuando en la I Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios, un grupo de abogados y dirigentes de organizaciones humanitarias reivindicaron el deber de injerencia como un asunto de ética, cuestionando la validez del artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas que reafirma el principio de no intervención.

En este coloquio, organizado por Mario Bettati y Bernard Kouchner (en representación de la Facultad de Derecho de París y de Médicos del Mundo respectivamente), se entendió el derecho a la asistencia humanitaria como de *lege*

³⁰⁴ Ferrer Lloret, Jaume. *Responsabilidad internacional de los Estados y derechos humanos*, Tecnos-Universidad de Alicante, Madrid, 1998, p. 287.

³⁰⁵ Múgica, Enrique. “¿Está justificada la intervención bélica humanitaria?”, *Revista de Occidente*, nº 236-237, p. 129.

ferenda, o sea, que habiéndose analizado desde la perspectiva de los Derechos Humanos y concebida como un derecho del individuo que se define como “*un derecho de la persona humana que debe ser reconocido a todo individuo y a todo grupo humano amenazados o víctimas graves en su vida y su salud física y psíquica*”, la asistencia humanitaria pasa a asentarse en principios morales y no estrictamente jurídicos. A este derecho de las personas que se encuentran en situación de necesidad se correspondería la obligación de prestar la ayuda humanitaria para los Estados que se encuentran en situación de hacerlo y no sólo para el Estado territorial. A este respecto, se afirmó que “*deberían ser reconocidos, en un mismo documento internacional por todos los Estados miembros de la comunidad internacional, a la vez el derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria y la obligación de los Estados de aportar su contribución a ella*”. Esta pretensión, de *lege ferenda*, topaba y topa con un pequeño detalle: el derecho internacional vigente. Para obligar a los Estados al cumplimiento de una obligación de esta naturaleza habrían de idearse mecanismos coactivos, a la manera que lo tienen las sanciones penales de los ordenamientos internos en los casos de denegación de auxilio, pero un Estado se obliga voluntariamente a algo, no puede ser obligado por otros, e incluso (como ocurre con la Convención sobre el genocidio) en los casos en que se plantea las sanciones por la violación de un instrumento de derechos humanos, estas no se han aplicado.

Tomando todo los elementos, en la Conferencia se llegó a una definición de la idea de injerencia humanitaria que se plasmó en el documento final de la reunión titulado **Resolución sobre el reconocimiento del deber de asistencia humanitaria y del derecho de asistencia**: *el derecho que tienen los sujetos de la Comunidad Internacional, una vez conseguida la pertinente autorización del Consejo de Seguridad, a emplear la fuerza sobre el territorio de cualquier Estado con el fin de proteger a los individuos, independientemente de su nacionalidad, frente a la violación de sus derechos más fundamentales por parte de ese Estado, eliminando el origen de las violaciones y cambiando, si llega a ser necesario, al gobierno que genera tales violaciones*. Con el fin de lograr que este derecho se aplicase, se planteó popularizar la idea de que es “*un reconocimiento general y universal*” de “*un derecho innato... a beneficiarse de la asistencia cualquiera que sea su origen*”, lo que explica que se pidiera que el Derecho Internacional fuese “*reformado a fin de no seguir confiando solamente al Estado soberano territorial la competencia para reglamentar la entrega de socorros y el acceso a los heridos o a quienes padecen sufrimientos*”, como planteó Mario Bettati.

Los trabajos fruto de dicha conferencia fueron publicados en un libro bajo el llamativo título de **Le devoir d'ingérence**, subtítulo *Peuï-on les hisser mourir?* Se comprende mejor así que para sus promotores se trataba de enunciar un deber ético y de suscitar un debate acerca de su admisibilidad jurídica.

En otras palabras, la asistencia humanitaria planteada en la Conferencia se puede resumir de la siguiente manera:

- se considera que la asistencia es esencial para los derechos de respeto a la vida y a la integridad física y mental de la persona.
- El ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria y así debe ser reconocido

- El ser humano tiene derecho a solicitar esta asistencia
- El Estado tiene que respetar el derecho de las víctimas.

El argumento de quienes defendían este derecho/deber y que se ha transformado en dogma de fe, es que la organización de Naciones Unidas, al aprobar y adoptar la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, había contraído un compromiso de defender los derechos humanos por sobre incluso las disposiciones del artículo 2.7, lo que ponía en entredicho la actitud de la Cruz Roja hacia el tema de la soberanía, retomándose el debate que ya mencionamos iniciado por Passy en 1901. Esta vez, quienes lo llevaban eran los dos organizadores de la Conferencia: Mario Bettati y Bernard Kouchner.

Puede parecer obvio y repetitivo mencionar a estos dos autores porque la mayor parte de la historiografía sobre el tema lo hace. A estas alturas, pocas personas no saben qué es lo que opinan Bettati y Kouchner. Sin embargo, nos parece necesario exponer lo que indican porque sus textos son los usados en los informes de Naciones Unidas, y tenemos que al menos esbozar sus ideas antes de entrar de lleno a las Naciones Unidas y la injerencia.

Primero veamos las ideas expuestas por Mario Bettati, que fuera profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de París. En la década de 1960, los defensores de los derechos humanos estimaban que la prohibición de toda injerencia no les incumbía, pues sólo se aplicaba a las relaciones de Estado a Estado. Posteriormente, en lugar de afirmar que su tarea de auxilio a las víctimas de crímenes o de catástrofes no implicaba ninguna injerencia, prefirieron legitimar su intervención en nombre de "su motivo" (los derechos humanos). Por último, algunos comenzaron a afirmar que cuando el objetivo fuera ése, también los Estados tenían derecho de injerencia... Al último grupo pertenecía Bettati cuando publicó en 1966 su libro titulado **Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international**³⁰⁶, en donde dedica gran parte del texto a criticar las acciones de la Cruz Roja, señalándola como la causa de mantener un derecho humanitario "clásico" que va en desmedro de las víctimas insertas en una crisis humanitaria, ya que da una importancia excesiva al Estado y a la soberanía, lo que hace que muchas veces se impida el acceso a las víctimas por parte de las organizaciones humanitarias.

*... el derecho humanitario, simultáneamente más antiguo y menos desarrollado que el de los derechos humanos, y ampliamente deudor de la soberanía y del principio de no intervención. Amnistía Internacional puede actuar sin una autorización de los Estados en cuestión, los órganos de Naciones Unidas también en la medida en que su instrumento sea la palabra, el discurso, el diálogo, el debate, la discusión; la Cruz Roja no, las ONG's humanitarias no, porque su actuación, al contrario de las otras, exige una presencia material, un cruce de las fronteras, una incursión, una intrusión territorial.*³⁰⁷

³⁰⁶ Bettati, Mario. *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Ediciones Odile Jacob, París, 1966. En este libro, Bettati habla de diferentes injerencias ("injerencia sustractiva", "injerencia disuasiva", "injerencia preventiva antidroga"), difíciles de entender.

³⁰⁷ Bettati, Mario, *O Direito de ingerência – Mutação da Ordem Internacional*, Instituto Piaget, Lisboa, 1996; pág. 49.

Para Bettati, la injerencia humanitaria (*“la facultad de intervención que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se atribuye o autoriza sobre el territorio de un Estado, dado que en él se cometen violaciones graves del Derecho Humanitario o de los derechos humanos”*³⁰⁸) no es una violación de la soberanía, sino un complemento del derecho humanitario porque actúa en casos en que no hay conflicto armado pero sí hay violación de los derechos humanos, ya que, como indicaría en su artículo clave en la historia de la injerencia, **Un droit d’ingérence?**, publicado en el *Revue Générale de Droit International Public* en 1991, la injerencia humanitaria no cumpliría los requisitos para considerarla una violación de la Carta de las Naciones Unidas ni de la soberanía de los Estados. En ese artículo, Bettati expone que la intervención puede ser de dos tipos:

1. Material: que significa una incursión física sobre un territorio extranjero y que puede ser calificada de intervención o agresión por otro Estado o una organización internacional.
2. Inmaterial: inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado extranjero, tomando posición sobre su régimen político, económico o social, para hacerlo cambiar por la movilización de los medios de comunicación, la deliberación de una organización internacional, la ruptura diplomática o la utilización de presiones diversas. No comportan acción física ni presencia de ninguna clase en el territorio del país en el que se interviene³⁰⁹.

*La defensa de los derechos del hombre es inmaterial ya que procese sobre todo de la forma de relacionarse, del examen de situaciones, de condenas políticas o judiciales. Ella no comporta – excepto en el caso de requerirse- una penetración física en el territorio del Estado en cuestión. Privilegia como instrumento la palabra, la denuncia, la observación. Diferente es la acción humanitaria, mucho más tardíamente internacional, que se desarrolla de forma material e implica la presencia corporal de extranjeros en el territorio, junto a las poblaciones afectadas. Esta presencia alerta, evidentemente, mucho más al Estado soberano debido a su capacidad de testimoniar, su vocación para tratar de salvar o de restablecer potencias oponentes o simplemente su sustitución de las autoridades locales en función eminentemente social.*³¹⁰

Dependiendo de cuál tipo de injerencia hablemos, podemos subdividirlas en

- injerencia caritativa, que se caracteriza por la práctica de las organizaciones humanitarias y por la acción diplomática
- injerencia forzada: que recibe el nombre por su empleo de la autorización militar.
- injerencia disuasiva: que se propone prevenir las catástrofes humanitarias.

Nada de eso son los objetivos de la injerencia, que tiene como norma básica la neutralidad, siguiendo la línea de la acción humanitaria. El punto de controversia con la CICR es que la neutralidad no puede ser excusa para la inacción. Para Bettati, durante

³⁰⁸ Bettati, Mario, “Les ONGs et le droit d’ingérence humanitaire”, en *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1017-1018, mars/avril 2002, p.225.

³⁰⁹ Bettati, Mario. “Un droit d’ingérence?” *Revue Générale de Droit International Public*, Tomo 95, N° 3, 1991, p. 644.

³¹⁰ Bettati, Mario, *O Direito de ingerência*, op.cit., pág.12

mucho tiempo ha existido una concepción monopolista de la soberanía fundado en un consensualismo radical que prohibía a los gobiernos extranjeros o a las organizaciones internacionales intervenir sin su consentimiento para salvar vidas humanas en los asuntos de la competencia de un Estado. Esto, que ha sido aprobado e incluso defendido por Cruz Roja (según el punto de vista de Bettati), iría en contra del derecho humanitario y los derechos humanos, ya que ambos significan que la protección del individuo se convierte en patrimonio común de la humanidad, convirtiéndose por tanto, en un asunto de toda la comunidad internacional³¹¹. La injerencia humanitaria puede ser vista como una aplicación del principio de subsidiariedad, actuando cuando el Estado no consigue resolver sólo los problemas humanitarios, pero no esperando a la autorización, ya que la acción tiene que ser inmediata para auxiliar.

Sin duda, desde el punto de vista moral, el respeto al derecho internacional tradicional en donde el Estado debe consentir una intervención, muchas veces deja indefensas a miles de personas... pero al mismo tiempo permeabilizar la soberanía pone en riesgo a miles de personas. Esta crítica, punto básico en los que están en contra del derecho de asistencia humanitaria o derecho a la intervención humanitaria por considerarlos un concepto forjado por los países desarrollados para legitimar su intervención en los países pobres, fueron rebatidas por Bettati señalando que muchos países en vía de desarrollo han apoyado diversas resoluciones de las Naciones Unidas en materia del derecho a la intervención humanitaria, y que no se puede pensar (desde el punto de vista de Bettati) que todos fueran meros agentes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (cosa que si bien no ocurre en todos los casos, ciertamente hay suficientes en los que el argumento de Bettati es errado). Tampoco estaba de acuerdo en considerar que la intervención sólo ocurre en situaciones donde Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña tienen interés. Bettati citaba entonces como ejemplo para rebatir esta idea la labor importante de organizaciones tales como *Médecins sans Frontières* en la zona neoyorkina del Bronx en donde doctores franceses como estadounidenses trabajaron de manera conjunta al inicio de los 90 para proveer asistencia a personas cuya subsistencia dependía de las basuras.

Pero la crítica que más molestaba a Bettati es que se considerase a la intervención humanitaria como un medio que facilitaba el surgimiento de un sistema neo-colonial. Para el autor, esto era absurdo ya que para él el neo-colonialismo se caracteriza por la posesión de las riquezas de otro país, mientras que la intervención humanitaria está dirigida a proteger la vida y la salud de la población afectada²⁴. Al contrario del neo-colonialismo, el cual aspira a perpetuarse por sí mismo, la intervención humanitaria es provisional y se encuentra restringida a casos de urgencia manifiesta. La intervención humanitaria, asimismo, no requiere plazas de trabajo sostenidas por las autoridades nacionales.

Lo que llama la atención de la idea de intervención humanitaria en Bettati es que ignora el hecho de que tanto el principio de no intervención como el de injerencia tienen el mismo denominador común: la política y que ninguno por ende está exento de pasar de una buena intención a una franca violación de los derechos de las personas. O sea, que hay un tinte iluso en su forma de enfocar el problema. Bettati sólo mira que hay

³¹¹ Bettati, Mario, 1991, *op. cit.*, página 641.

víctimas sin siquiera tomar en cuenta que identificarlas en un caso de conflicto no es una tarea fácil³¹².

Las ideas de Bettati no tuvieron real repercusión hasta que contó con el decidido apoyo de la diplomacia francesa a finales de la década de los 80, consiguiendo que se aceptase que en lo sucesivo las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos llevadas a cabo por algún Estado ya no podrían considerarse como un asunto de jurisdicción doméstica, sino como un asunto de jurisdicción internacional.

La postura de Bernard Kouchner es mucho más cuestionable. Mientras que Bettati mantiene una línea enmarcada dentro de la asistencia humanitaria Kouchner directamente apuntaba a atacar la soberanía con su derecho a intervenir (*droit d'ingérence*) El derecho a intervenir según Kouchner se funda en que la soberanía de los Estados es una teoría arcaica que favorece la protección de matanzas. Así, éste autor apoyaba el uso de la fuerza militar como recurso para intervenir en una situación de crisis humanitaria.

Las ideas de Kouchner sobre injerencia humanitaria no son del todo académicas como en el caso de Bettati, sino que han surgido de la experiencia personal. Titulado de médico de la Universidad de París, y perteneciendo al grupo de amigos de Régis Debray, en 1968 abandonó el mundo político en que se movía para dirigirse a Nigeria, específicamente a la región secesionista de Biafra, como miembro del contingente de voluntarios franceses que se puso al servicio del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Nos detendremos unos momentos para explicar el impacto de Biafra en la injerencia humanitaria. La situación era compleja, ya que desde 1967 esta zona sostenía una mortífera guerra con el Gobierno central de Lagos, entonces en manos de una junta militar. Cabe recordar que en esta lucha terrible el Gobierno secesionista del general C. O. Ojukwu contó con la asistencia material de Francia, así como de China, Sudáfrica y Rhodesia, mientras que el Gobierno nigeriano tuvo de su parte al Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos. El estricto bloqueo impuesto por el gobierno central sobre la región estaba matando de hambre a la población civil ibo, cuya agonía fue retransmitida en directo a una audiencia no acostumbrada a ello. Había muchas ONGs en la zona (entre ellas CRS, CWS, CARE, OXFAM, World Vision, IRC, LWF y

³¹² Un ejemplo de su errada forma de ver las cosas la tenemos en el caso de la guerra en la ex Yugoslavia. Para Bettati, la operación de la OTAN en ningún caso cae dentro de la injerencia humanitaria (lo cual es más que obvio) pero no por ello no debía realizarse, ya que se avanzó en un paso fundamental en este ámbito al inculparse a un gobernante en ejercicio de las violaciones que estaba cometiendo... pasando por alto que el régimen serbio fue el único inculpado de un conflicto en el que los involucrados (bosnios, croatas, serbios, albaneses) no eran víctimas del todo inocentes. Esto puede parecer un poco fuerte de decir, pero si hubo algo trágico en la historia del conflicto yugoslavo fue que todos los que vivían ahí se vieron inmersos en un conflicto más cercano a una guerra civil, en el que todos mataban a todos, para poder obtener una independencia territorial. Pero Bettati ha pasado por alto los detalles más profundos de la situación para centrarse en el hecho de que la responsabilidad del conflicto era toda y absolutamente de serbia porque así lo había determinado la opinión de la comunidad internacional, y como tal sus dirigentes debían ser juzgados, creándose la figura de la injerencia judicial ratificada por la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (que de paso es un tribunal ilegal desde el punto de vista del derecho internacional ya que fue creado por el Consejo de Seguridad que no tiene esa facultad), lo que para Bettati es parte de los aspectos positivos de la situación.

Cáritas), pero dos organizaciones fueron las que atrajeron la atención y las críticas: Naciones Unidas y Cruz Roja, una por no haber hecho nada para solucionar el conflicto y la otra por estar atascada negociando durante meses el consentimiento del gobierno y los rebeldes para distribuir la comida. Los principios de la organización suiza bloqueaban su acción e impedían que denunciara públicamente⁶¹ la escandalosa e intencionada obstrucción de la ayuda humanitaria orquestada por ambas partes con diferentes objetivos: el gobierno para reprimir la rebelión matando a la población, los rebeldes para dar más publicidad a su causa asegurando un buen suministro de esqueletos andantes para las cámaras.

Fue entonces que apareció Kouchner en la región, permaneciendo en ella hasta 1970, cuando los biafreños fueron derrotados. Las imágenes de más de un millón de muertos, de las enfermedades y sobre todo de la inanición de los niños, según se cuenta en sus biografías oficiales, fueron impactantes para Kouchner, que regresó a Francia criticando la desidia de agencias y organismos a la hora de vencer las trabas burocráticas y políticas que frenaban la ayuda a las víctimas, sobre todo la actitud de la Cruz Roja en la situación al no desafiar la prohibición de coordinar el reparto de la ayuda humanitaria emitida por el general Yakubu Gowon, gobernante de Nigeria, en 1969. Kouchner acusó a Cruz Roja de ser un cómplice pasivo de las atrocidades cometidas en Biafra contra los civiles de la etnia ibo, que para él tenían dimensiones de genocidio. Las limitaciones autoimpuestas por la CIRC colmaron la paciencia de Kouchner quien reunió a otros médicos y trabajadores sanitarios que habían servido con él en Biafra, a considerar la creación de una organización no gubernamental especializada en el auxilio humanitario a víctimas de conflictos armados y comprometida a operar de manera tan autónoma como le fuera posible, ignorando los condicionantes políticos, religiosos o raciales del país o región donde actuase. Así, Kouchner puso en marcha el Grupo de Intervención Médica y Quirúrgica de Urgencia (GIMCU), que al fusionarse con el Socorro Médico Francés (SMF), asociación fundada por Raymond Borel, editor de la revista médica *Tonus*, dio lugar, el 20 de diciembre de 1971, a Médicos sin Fronteras (*Médecins sans frontières*, MSF) que se define a sí misma como una asociación internacional privada- especializada en la prestación de servicios médicos y sanitarios a poblaciones afectadas por situaciones de crisis.

La idea que planteó con la etapa de Kouchner en MSF explica la postura oficial que tiene el médico sobre la injerencia humanitaria. *“Me comprometo a prestar asistencia a todo individuo en situación de riesgo físico o psíquico, cualquiera que sea el lugar donde se encuentre sobre la Tierra. Si es necesario, no se respetará la frontera del Estado, ninguna barrera institucional para ayudar a las víctimas”*, así rezaba el juramento de los miembros de la organización, que además se comprometieron a publicar las violaciones de los derechos humanos. Y se aplicó, como ocurrió en Vietnam, como señaló Michel Bonnot comentando que la misión fue clandestina e ilegal, lo que les permitió filtrar no uno, sino a dos equipos.

La actitud de Kouchner y su afán de priorizar la publicidad de lo que hacía por sobre a veces la ayuda misma de las víctimas lo llevó a un enfrentamiento con algunos miembros de MSF sobre todo cuando fue electo presidente de la organización Claude Malhuret en 1977. Mientras que Kouchner abogaba por la dimensión mediática de la ONG y en los aspectos militantes de la causa (que consideraba el violar las normas de

ingreso a los países donde participaron³¹³), varios miembros veían que el testimonio activo, documentándolo y divulgándolo, del sufrimiento de las víctimas, llegando a la denuncia abierta de los gobiernos implicados si era preciso, generaba complicaciones políticas que, lejos de ayudar, perjudicaba a las poblaciones objeto de asistencia. Este grupo, encabezado por Malhuret, consideraba que lo fundamental era expandir los medios y capacidades de MSF, profesionalizar su organización y reducir la dependencia financiera de los fondos públicos mediante una enérgica campaña de captación de donaciones particulares, lo que para Kouchner significaba transformar a MSF en una Cruz Roja. Tras el asunto del *Île de Lumière*³¹⁴ Kouchner decidió separarse de MSF y crear una nueva asociación, Médicos del Mundo en 1980 (*Médecins du Monde*, MDM), que retomó el espíritu original concebido por Kouchner para MSF: un voluntariado humanitario militante, que tomaba partido por las víctimas civiles de los conflictos armados y que renunciaba a la neutralidad en términos políticos si de ésta se esperaba una actitud silente frente a violaciones masivas de los Derechos Humanos.

Encabezando MDM, Kouchner entró en una fase que mezcló la asistencia Afganistán, El Salvador, Chad, Camboya, Etiopía y Mozambique con el protagonismo mediático (como el llamado a boicotear los Juegos Olímpicos de Moscú). En el caso del Kurdistán, Kouchner se personó en la frontera turco-irakí en la víspera de que se

³¹³ Este tipo de intervenciones se conocen con el nombre de “caritativas transfronterizas”, muchas veces clandestinas en áreas controladas por los muyahidines afganos, en Laos y Papúa Nueva Guinea donde los médicos, aprovechando un festival de rock que tenía lugar en la isla, camuflaron su equipamiento y medicinas en fundas de instrumentos musicales.

³¹⁴ En 1979 Kouchner intentó que MSF participara, junto con otros activistas con voz propia en la opinión pública francesa, en el flete de un barco hospital, el *Île de Lumière*. La idea que planteó en su agresiva campaña publicitaria fue que ese barco tendría la misión de auxiliar a los refugiados políticos que huían del régimen comunista de Vietnam subidos en precarias embarcaciones por el mar de la China Meridional, para ellos la única y muy arriesgada vía de escape, en dirección a Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas o Hong Kong, y de paso documentar las violaciones de los Derechos Humanos perpetradas por las autoridades vietnamitas. Kouchner montó por su cuenta el comité Un barco para Vietnam (*Un bateau pour le Vietnam*), al que atrajo a intelectuales de la talla de Jean-Paul Sartre, Raymond Aron, André Glucksmann, Michel Foucault y Bernard Henri-Lévy. Foucault se unió públicamente a la empresa de Kouchner cuando saludó, a mediados del 81, el nacimiento de Médicos del Mundo señalando que: “... somos hombres que conllevamos una cierta dificultad común a soportar lo que pasa. La desgracia de los hombres jamás debe ser un excedente mudo de la política. Funda un derecho absoluto a levantarse y a dirigirse a aquellos que tienen el poder. Hay que rechazar la distribución de cometidos que, muy a menudo, se nos propone: a los individuos, indignarse y hablar; a los gobiernos, reflexionar y actuar. La experiencia muestra que se puede y se debe rehusar el teatral papel de la pura y simple indignación que se nos propone. Amnistía Internacional, Tierra de Hombres, Médicos del Mundo, son iniciativas que han creado un derecho nuevo: el de los individuos imposibilitados para intervenir efectivamente en el terreno de las políticas y de las estrategias internacionales”. Pero Malhuret y otros miembros destacados de MSF le acusaron de montar un espectáculo mediático y de incitar a más *boat people* vietnamitas o camboyanos a echarse al mar, donde eran víctimas fáciles de los naufragios o de los piratas, lo que se sumó a otras críticas mucho más acertadas sobre el hecho de que el “sufrimiento” de los vietnamitas había comenzado mucho antes, cuando Vietnam estuvo bajo dominio francés, y luego cuando fue bombardeado sin misericordia por Estados Unidos. Kouchner contó con el apoyo de dos personajes claves: el presidente Jimmy Carter y Zbigniew Brzezinski, ambos decididos a limpiar la imagen de Estados Unidos tras el desastre que su país había provocado a los vietnamitas. El *Île de Lumière* zarpó hacia las islas Anambas, entre Borneo y Malasia, donde cumplió con el cometido que sus promotores se habían propuesto (o sea, desprestigiar al gobierno vietnamita a costa de fotos y reportajes impactantes), pero la asamblea de MSF, en votación interna, se adhirió a las tesis de Malhuret. Kouchner se retiró de MSF furioso.

aprobase la resolución 688 (1991) para evaluar los riesgos de la misión en ciernes. Un año más tarde, en julio de 1992, regresó al Kurdistan acompañando a la esposa del presidente, Danielle Mitterrand; mientras circulaban por la carretera de Halabja, su convoy fue objeto de un ataque terrorista con una furgoneta bomba que causó varios muertos y heridos, saliendo ellos ilesos del atentado. En Somalia, Kouchner voló a Mogadiscio e hizo un alarde de “ayuda” llevando un saco de arroz rodeado por periodistas, lo que fue criticado incluso por MSF. Pero es en Yugoslavia donde mostró realmente de lo que era capaz de hacer.

Hacia 1987 (año de la Conferencia) era un personaje bastante famoso. Y sus ideas concordaban con las de Bettati, con el que escribió **Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?**, el texto base sobre la injerencia humanitaria, abriéndose un debate al manifestar que el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los estados ya no era defendible y que la comunidad internacional debía intervenir, por la fuerza de ser preciso, en aquellos países donde la población civil sufriera graves violaciones de los Derechos Humanos. La idea expresada en ese libro había sido tomada del filósofo Jean-François Revel en un artículo publicado en la revista *L'Express* en 1979 a propósito de las dictaduras africanas de Idi Amín Dadá y Jean-Bedel Bokassa. Revel propuso la instauración de un "derecho de injerencia" que permitiera la intervención internacional contra los abusos y los crímenes del poder cometidos por Amín en Uganda y Bokassa en la República Centroafricana. Kouchner retomó esa idea y señaló que existe un deber de intervenir en situaciones urgentes y desesperadas ya que era una obligación moral de los Estados, lo que inauguraba una nueva doctrina humanitaria y una figura que debía tener una traducción jurídica en el derecho internacional, surgida de una “moral de máxima urgencia”. La acción humanitaria, aunque tiene que tener una posición apolítica, se realiza en un entorno politizado, en el que la neutralidad se confunde con la imparcialidad y que ocultar el conocimiento de violaciones de los derechos humanos era moralmente inaceptable. Para Kouchner y quienes están de acuerdo con su postura, se planteó en Biafra y en otros casos un dilema relevante: ¿se debe denunciar los abusos contra los derechos humanos a riesgo de ser expulsado y abandonar a las víctimas, o suministrar la ayuda en silencio sabiendo que quienes cometen la violación siguen en el poder y por ende la violación se eterniza? El temor es transformarse en un cómplice pasivo del agresor.

Bajo su punto de vista, la asistencia humanitaria estaba en manos de burócratas y gobiernos y existe un deber moral de transgredir cualquier norma legal que se utilice contra la humanidad. La lógica es simple: los seres humanos son más importantes que la soberanía. Sus objetivos serían conseguir que la asistencia humanitaria fuera autónoma y ampliar su ámbito de actuación al fomento de la justicia, para ello atacaría la soberanía usando como armas los medios de comunicación y la opinión pública.

El hecho de que la colaboración se pueda hacer sin la autorización (o al margen de ella) de la autoridad política responsable fue y sigue siendo el punto de debate no sólo entre los políticos sino que además dentro de las mismas organizaciones. Para Kouchner los derechos humanos se imponen por sobre cualquier consideración... empezando por informarse previamente de lo que realmente ocurre. Pongamos un ejemplo: cuando vemos la imagen de una inundación, no cuestionamos que los afectados sean víctimas... aunque tampoco realmente nos cuestionamos por qué una

lluvia los afectó, dando por hecho que simplemente por ser fuerte una lluvia inunda, lo cual no es del todo cierto. ¿A qué aludimos? A un sistema de alcantarillado deficiente, a construcciones que han desviado cursos de río de manera forzada... La ayuda no debería limitarse únicamente a enviar ropa y comida a los afectados, sino a una reconstrucción de infraestructuras para impedir que se repita la situación. Pero eso representa un gasto enorme que nadie quiere asumir. Así que regularmente se está enviado ayudas a los mismos países afectados tras lluvias torrenciales, sin que realmente se active una ayuda que ponga un freno a más largo plazo.

Ahora consideremos un caso de violaciones de derechos humanos en el marco de un conflicto. ¿Las comete únicamente el gobierno? ¿Son todos los involucrados inocentes? ¿Podemos fiarnos de las imágenes de televisión y de las notas de prensa? Las respuestas para todos es una: No. Tomemos al mismo Kouchner como ejemplo. Lo que estaba ocurriendo en Biafra era, ciertamente, un drama... pero la imagen que dio el médico en Francia fue totalmente distorsionada, comenzando por el hecho de que mientras criticaba a la Cruz Roja no tuvo el menor escrúpulo en cooperar con los servicios de inteligencia franceses para fundar un Comité contra el "genocidio en Biafra", lo que permitía a Francia seguir interviniendo en Nigeria. Así, las ventas de armas a los bandos en conflicto por parte del país galo fueron enmascaradas en la falsa idea de que los biafreños eran personas agredidas por el malvado gobierno nigeriano, saltándose el detalle de que el conflicto no era un genocidio, sino una secesión y que las medidas tomadas por el régimen nigeriano (que fueron brutales) no pueden ocultar el hecho de que las fuerzas secesionistas usaban las armas no sólo contra los militares sino también contra su propia población.

Tomemos otro ejemplo: Somalia. Kouchner voló a Mogadiscio y, anticipándose en unos días al desembarco de los marines estadounidenses y de los 2.100 soldados franceses despachados por orden de Mitterrand con la oposición del titular de Defensa, Pierre Joxe, y el escepticismo de otros ministros y dirigentes socialistas, se enfundó el traje de faena y participó en la distribución del socorro humanitario. Unas imágenes de televisión en las que aparecía acarreado un saco de arroz en la playa de Mogadiscio, rodeado de somalíes sonrientes y de reporteros apuntándole con sus cámaras, concitaron duras críticas en Francia, donde se elevaron voces contra el "show internacional" y el "circo caritativo" de una intervención humanitaria rodeada de un gran aparato militar y mediático. A Kouchner, que a fin de cuentas era ministro del gobierno de una potencia, le reprocharon su aparente fascinación por las puestas en escena con sabor teatral y propagandístico. El entonces presidente de MSF, Rony Brauman, llegó a describir la actuación somalí de su predecesor al frente de la ONG de "indecente".

Las líneas sobre la injerencia perfiladas por Kouchner y por Bettati, al margen de las críticas y apoyos (entre éstos últimos el de los Papas Juan Pablo II y Benedicto XVI), presentaron una alternativa para solucionar el problema de qué hacer cuando hay conflictos internos que generan masivas violaciones a los derechos humanos. Lo peligroso de Kouchner es que al plantear el asunto desde denunciar o no denunciar una violación de derechos humanos, impuso la noción de *bando bueno* y *bando malo*, que fue precisamente lo que Cruz Roja buscaba anular. Al entender una situación de esa manera tan simplista, todo se reduce a apoyar a los buenos en contra de los malos, lo que nos lleva a un *spaghetti western*, en un duelo donde aparecen las armas. Esta

imagen podemos verla en el libro de John Rawls **El derecho de gentes**, de cuya lectura lo que se concluye es que el deber/ derecho de injerencia justificado en base a la defensa de los derechos humanos y por ende, como guerra justa, lo que hace en el fondo es eliminar la igualdad soberana de los Estados, ya que divide entre los buenos y los “estados delincuentes o criminales” como los llama este autor³¹⁵. Lo que se oculta es que en ese duelo, uno o ambos bandos tienen armas que le son enviadas por alguna o por todas las potencias, que apoyan una secesión minoritaria con el fin de forzar la entrada a un país ya sea con una posición estratégica o con recursos a explotar, que es precisamente lo que un gobierno (sobre el cual pesa una campaña de desprestigio previa constante y agresiva) pretende evitar. Esto se ha pasado a conocer como “*efecto CNN*”, o sea, un bombardeo de imágenes sobre un conflicto donde se muestra el mismo argumento: un gobierno represor que arremete contra personas inocentes, opinión avalada por ONGs (muchas veces sin aclarar exactamente cuáles).

Las críticas hacia Kouchner en particular y al modo en que se ejerce la asistencia humanitaria en general han motivado a diversos autores para plantear sus propias proposiciones. A partir de 1988, se han venido trabajando diferentes proyectos para dar mayor precisión y alcance las normas humanitarias para las situaciones: por ejemplo, el elaborado por el profesor de la Universidad de Nueva York, Theodor Meron, denominado sobre cómo aplicar el núcleo “duro” de normas humanas y humanitarias irreductibles y no denegables en materia de conflictos internos, proyecto que establece normas relativas a las “violaciones no tratadas explícitamente en las normas actuales” tomando las actualmente existentes y algunas proposiciones.

Otro ha sido el de Hans-Peter Gasser, quien presentó unas **Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Breve examen de los nuevos logros**³¹⁶, que contiene un proyecto de Código de Conducta, que recoge las normas básicas internacionales generalmente aplicables, pero formuladas en concordancia con las situaciones de conflicto interior, y la Declaración o Principios de Siracusa y las *Normas Mínimas de París*, adoptadas por la Asociación Jurídica Internacional.

Taylor B. Seybold aporta su definición: “*La intervención humanitaria o intervencionismo militar humanitario... (es) la amenaza o uso de la fuerza transfronteriza por parte de un Estado (o un grupo de Estados) con el fin de prevenir o terminar con violaciones graves y extendidas de los derechos humanos fundamentales (con violencia) de ciudadanos que no pertenecen al Estado que actúa, y sin el permiso del Estado dentro de cuyo territorio se lleva a cabo la intervención*”. Para este autor, una intervención humanitaria “efectiva” es aquella que salva vidas al prevenir o acabar con los ataques violentos sobre civiles desarmados, que permite que llegue la ayuda o que realiza las dos tareas. Este tipo de intervenciones son limitadas en el tiempo, protegen los derechos humanos fundamentales en circunstancias extremas, pero no están orientadas a la construcción de la paz extendida en el tiempo: “*si hay un argumento legítimo para la intervención humanitaria – y existe – esa intervención debe estar estrictamente limitada. Un mejor*

³¹⁵ Rawls, J. *El derecho de gentes*. Paidós. Barcelona. 2001

³¹⁶ Gasser, Hans-Peter, “Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Breve examen de los nuevos logros”, *Revista de la Cruz Roja Internacional*, Ginebra, mayo-junio de 1993.

conocimiento de qué constituye una intervención humanitaria legítima ayudará a reconocer al ‘lobo con piel de cordero’ y ayudar a mantener la paz en los asuntos internacionales”.

El trabajo del sudanés Francis M. Deng ha sido uno de los más influyentes después de Bettati y Kouchner³¹⁷. Deng tuvo una participación destacada en la redacción de los **Principios Rectores sobre el desplazamiento de personas en el interior de su propio país**, que comenzó a escribir mientras era representante del Secretario General para las personas desplazadas en 1992.

Los **Principios** fueron fruto de un trabajo previo realizado por Deng y otros colaborales, una compilación y análisis de las normas jurídicas que protegen a las personas desplazadas (**Compilación y análisis**, Doc. ONU E/CN.4/1996/52/Add.2, del 5 de diciembre de 1995), en donde se analizaba todo el derecho relativo a la situación de los desplazados (tanto en las normas de derechos humanos, humanitario y de refugiados) concluyendo que el derecho existente cubre las principales necesidades de las personas desplazadas, tomando como base de su trabajo los casos de desplazamientos por causa de conflictos étnicos y religiosos. En algunos ámbitos se detectó la necesidad de algunas aclaraciones y algunas deficiencias, como el caso de los desplazados por disturbios internos que normalmente tienen como consecuencia la aplicación de medidas de excepción que derogan derechos humanos, o el problema del derecho al regreso de las personas desplazadas (derecho al regreso en condiciones dignas y seguras) ni al derecho a buscar refugio en un lugar seguro; nada se dice asimismo sobre la restitución de los bienes de los desplazados ni sobre su derecho a obtener documentos oficiales (condición, a menudo, indispensable para tener acceso a los servicios públicos).

El problema del regreso de las personas desplazadas es tal vez tan complejo como el derecho de las personas a huir de las zonas de peligro. El derecho a la vivienda y a la restitución de la propiedad se basa en cuatro ramas del Derecho Internacional. En el marco del Derecho Institucional Público, el derecho a la propiedad privada es respetado en un grado muy elevado. Según el Derecho Internacional de Expropiación, la propiedad privada no puede ser confiscada por los gobiernos a menos que:

1. la expropiación se esté llevando a cabo por una causa justificada (no discriminatoria),
2. se ofrezcan garantías adecuadas (que permitan al dueño de la propiedad reclamar por la confiscación propuesta si no se está haciendo por una causa justificada), y
3. se pague una indemnización completa (o sustitución por bienes de igual valor) al propietario a cambio de las propiedades confiscadas.

³¹⁷ Deng, Francis M., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, 1996. El punto de partida de la Comisión consistió en cambiar los términos del debate político desarrollado hasta entonces, de manera que no se trataba de establecer el “derecho a intervenir” sino que la comunidad internacional asumiera la “responsabilidad de proteger” a las poblaciones amenazadas. Evans, Gareth. “La responsabilidad de proteger”, en: Revista de la OTAN, invierno 2002 (www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html); y Evans, Gareth, y Sahnoun, Mohamed, “The Responsibility to Protect”, en: Foreign Affairs, noviembre-diciembre 2002, pp.99-110.

En el contexto específico de la sucesión de estados, la Doctrina de Derechos Adquiridos exige que la propiedad privada de las personas en el territorio que está sufriendo el cambio de soberanía deba ser respetada por el estado sucesor en todos los casos. Según el Derecho Humanitario también se respeta de forma muy estricta la propiedad privada. El Reglamento de La Haya anexo al Convenio de La Haya de 1907 (IV) sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre consta de al menos dieciséis artículos que, a su vez, contienen normas que exigen a los combatientes respetar la propiedad privada. Del mismo modo, el Cuarto Convenio de Ginebra (civiles) incorpora la protección de la propiedad privada siguiendo el Reglamento de La Haya, e incluye una prohibición especialmente estricta en su famoso artículo 147, en contra de *"la destrucción y la apropiación masiva de bienes, no justificadas por necesidades militares y llevadas a cabo de modo ilícito y arbitrario"*, definiéndolas como *"infracciones graves"* del Derecho Humanitario. Los Derechos Humanos también hablan de un *"derecho a la propiedad, libre de interferencias gubernamentales arbitrarias"*. Este derecho se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en las tres convenciones regionales de derechos humanos (es decir, Africana, inter Americana y Europea). El Derecho de Restitución - que es el corolario lógico de su "hermano" derecho a la propiedad - existe como remedio aplicable siempre que la propiedad se haya tomado ilegalmente (según lo determinado por las normas del derecho internacional) por parte de un gobierno o mediante sanción oficial del gobierno. Por último, el Derecho de los Refugiados también trata el derecho a la restitución. Según el Derecho de los Refugiados, el principio del derecho absoluto de los refugiados a regresar, de manera voluntaria, a su lugar de origen - incluyendo, específicamente, a sus hogares de origen - es fundamental para la aplicación de soluciones duraderas diseñadas por la comunidad internacional para hacer frente a los flujos de refugiados. Algunos de los ejemplos más conocidos de leyes de restitución fueron las implementadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, tanto por las Potencias Aliadas (incluidas Estados Unidos y Gran Bretaña), como también por los distintos países Europeos (entre ellos Francia, Rumania, Italia, Bulgaria, Checoslovaquia, Países Bajos y Yugoslavia). La restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad se consideran una parte esencial de los procesos de reconstrucción, consolidación de la paz y reconciliación nacional.

Un caso emblemático sobre este tema es el de los desplazados palestinos. La primera resolución sobre este tema se aprobó el 11 de diciembre de 1948, Resolución 194 (III), poco después que se proclamase el Estado de Israel (gracias a la decisión de la Asamblea General de realizar la partición de Palestina en un Estado judío, un Estado árabe y una zona bajo régimen internacional particular mediante la resolución 181 del 29 de noviembre de 1947). La creación de Israel fue desastrosa para los palestinos, que se vieron expulsados de sus tierras. A consecuencia de esta actitud, la Asamblea decidió *"que hay lugar para permitir a los refugiados que lo deseen regresar a sus hogares lo más pronto posible y vivir en paz con sus vecinos, y que se deben pagar indemnizaciones a título de compensación por los bienes de aquellos que decidan no regresar a sus hogares y por todos los bienes que hayan sido perdidos o dañado, en virtud de los principios del derecho internacional o en equidad, esta pérdida o este daño debe ser reparado por los gobiernos o autoridades"*

*responsables*³¹⁸. De acuerdo con la Secretaría de las Naciones Unidas, el principio subyacente en la Resolución 194 es que a los refugiados Palestinos se les permita regresar a sus hogares y se les devuelva la posesión de los bienes que tenían anteriormente. Está claro que en la frase "*a sus hogares*" la Asamblea tenía la intención de aludir al Derecho de los Refugiados Palestinos a la Vivienda y a la Restitución de Bienes. Tras la guerra de 1967 (la Guerra de los Seis Días), la cuestión de Palestina comenzó a considerarse dentro de un contexto político mas amplio y no ya como una cuestión relativa únicamente a los refugiados en Naciones Unidas. En noviembre de 1974, la Asamblea reafirmó los derechos inalienables del pueblo palestino, incluido el derecho a la libre determinación sin injerencia externa, el derecho a la independencia y a la soberanía nacionales y *el derecho al retorno a sus hogares y bienes* mediante la resolución 3236 (XXIX). Desde ese momento, todos los años la Asamblea reafirma esos derechos, establecidos en la resolución 3236 (XXIX)³¹⁹.

De la **Compilación** Deng redactó los **Principios Rectores** sobre el desplazamiento interno³²⁰, que se presentaron a la Comisión de Derechos Humanos en abril de 1998 vía Secretaría General³²¹, siendo aprobados para estudios posteriores³²². ¿Qué plantean? En líneas generales, enfrenta el problema de la protección de determinadas categorías de personas en situaciones variadas. Por ejemplo, proteger a los niños en caso de tumultos internos, o en caso de hambruna. O sea, lo importante no es la situación sino el grupo a proteger. La gran ventaja del documento consiste en que cubre necesidades muy variadas generadas por situaciones diversas. No obstante, hay que tener presente el peligro de quedarse algo por debajo de la protección que brindan los distintos instrumentos del derecho internacional.

El problema es cuando ya no hablamos de un grupo tan nítido como son los niños, sino cuando hablamos de otro grupo, el de las personas desplazadas. El documento cubre la problemática del desplazamiento interno de manera exhaustiva. En realidad, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento: protección debida a las personas desplazadas, asistencia y, por último, su regreso; su reintegración; y la prevención del desplazamiento, recordando la necesidad de respetar y de hacer respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Principio 5).

El objetivo de los Principios Rectores no consiste en modificar o sustituir el derecho existente, tal como reza en el Principio 2, párrafo 2:

³¹⁸ Resolución 194 (III), <http://www.jerusalemite.org/spanish/Copy%20of%20spanish/documentos/13.htm>

³¹⁹ Resolución 3236 (XXIX). Cuestión de Palestina. Reconociendo los derechos de los palestinos [http://www.badil.org/Documents/Durable-Solutions/GA/A-RES-3236\(XXIX\).htm](http://www.badil.org/Documents/Durable-Solutions/GA/A-RES-3236(XXIX).htm)

³²⁰ En la redacción que se realizó entre 1994 y 1998, Dengo contó con la colaboración de un reducido grupo de expertos, entre ellos a miembros de la Cruz Roja, celebrándose reuniones de trabajo en Ginebra, los meses de octubre de 1996 y junio de 1997, seguidas por una conferencia que tuvo lugar en Viena, el mes de enero de 1998, por invitación de Austria. Al término de este último encuentro se dieron por concluidos los Principios Rectores.

³²¹ Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998

³²² Res. 1998/50 del 17 de abril de 1998.

*Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno...*³²³

En realidad, como ya hemos indicado, son un compendio de las normas de derecho que están relacionadas con los desplazados, cuyos derechos están dispersos en diferentes documentos.

Un capítulo entero del documento (Principios 24 a 27) se inspira en el derecho humanitario por lo que se refiere a la distribución de socorros —de manera imparcial— para la población civil. Así, se recuerda que no se pueden considerar los ofrecimientos de servicios de las organizaciones humanitarias como una injerencia en los asuntos internos del Estado, ni rechazarlos arbitrariamente. Los Principios Rectores contienen, asimismo consideraciones cuya finalidad es proteger mejor a las personas desplazadas. De ahí que en el Principio 27 se diga:

*En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales... prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto...*³²⁴

Ahora bien, como ya indicamos previamente, el problema no es que una persona se desplace, sino también que regrese. Son dos caras de una misma moneda. Por ello, en los Principios no sólo aluden al derecho de toda persona a abandonar su país, incluyendo el derecho de asilo (Principios 2 y 15) añadiéndose el *non-refoulement*, (no devolución) sino también al derecho de esa persona a regresar (Principios 28 a 30) mediante la repatriación voluntaria, regulado en el derecho de los refugiados. Se recuerda el principio del derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos. Las autoridades competentes ayudarán, igualmente, a los desplazados a recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación.

Para facilitar la comprensión y la aplicación práctica de los Principios Rectores, se han desarrollado varios materiales complementarios. Estos materiales incluyen un "Manual para Aplicar los Principios Rectores", el cual explica el contenido de los Principios Rectores y explica en detalle las formas para promover su aplicación y un "Manual Sobre la Práctica de Campo en el Desplazamiento Interno", proporcionando ejemplos de todo el mundo sobre iniciativas para tratar las necesidades de protección, asistencia y desarrollo y los derechos de las personas desplazadas en el interior, según lo estipulado en los Principios Rectores. También están disponibles las "Notas a los Principios Rectores Sobre el Desplazamiento Interno", las cuales describen la base en la legislación internacional para cada uno de los treinta Principios.

323

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

324

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

¿Por qué señalamos que es importante mencionar este documento? Porque toda la injerencia gira en torno al peligro que representan los desplazados para la seguridad internacional. Como veremos más adelante, un caso de violación de derechos humanos no es importante hasta que hay una amenaza cierta de que provocará el movimiento masivo de personas fuera de territorio, sobre todo cuando pueden hacerlo hacia países estratégicos y relevantes. Y lo destacamos porque el mismo Deng señalaría que “la aplicación de las normas existentes es más urgente que la reforma de la ley”, o sea, que el principal problema no es crear nuevos textos sino hacer que se cumplan los que existen. Y la comunidad internacional está violando el derecho de las personas cuando provocan su sufrimiento y la obligan a someterse a él no dejándoles escapar, pasando por alto el Principio 22 (b)

*No se harán contra los desplazados internos, independientemente de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos... El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas...*³²⁵

Pero la relación de Deng con los pro – injerencia va por el lado de que en su primer informe señalaría:

*Ningún gobierno puede invocar la soberanía de forma legítima con el fin deliberado de dejar que su población muera de hambre o negarles el acceso a una protección y unos recursos vitales para su supervivencia y bienestar... si un gobierno es incapaz de proporcionar protección y asistencia, la comunidad internacional debe actuar para cubrir ese vacío, ya sea con la invitación del país receptor o con el consenso internacional*³²⁶.

Otro texto importante es la **Declaración de Turku sobre Normas Humanitarias Mínimas**, realizadas por el Instituto Noruego de Derechos Humanos, que convocó a una reunión de expertos sobre la materia. Así, en 1988, la iniciativa del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi de Turbul/Abo (Finlandia) redactó la Declaración sobre Normas Mínimas, cuyo objetivo es codificar normas básicas en materia de disturbios, tensiones interiores o emergencia pública, en consonancia con el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra, y que debe ser considerada como una “norma mínima... que, en opinión de la Corte, refleja lo que la Corte llamó, en 1949, consideraciones elementales de humanidad¹¹ y que tuvieron en cuenta en el caso de Nicaragua vs. Estados Unidos (1984). Gasser señaló con respecto a esta Declaración que no se limitó al derecho actualmente existente; sino que se expandió a un horizonte jurídico prospectivo: así, los profesores Theo Van Boven y Asbjorn Eide presentaron la Declaración a la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías como Documento de Trabajo. En 1992, el secretario general de la ONU incluyó la Declaración sobre Normas Humanitarias Mínimas en uno de sus informes sobre el Nuevo Derecho Internacional. Esto nos llevará al análisis, ajeno a este trabajo, de las normas humanitarias en regímenes de emergencia. Habrá que tener muy presente este Código de Conducta para la futura evolución y nuevos problemas del derecho humanitario.

³²⁵

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

³²⁶

Doc. ONU E/CN.4/1993/35 (21 de enero de 1993), párrafo 151.

El problema de esas propuestas es que no gozan de la misma popularidad mediática y política que las de Kouchner... así como lo que ocurrió con Samuel Huntington y su “choque de civilizaciones” que como planteamiento político es válido y sirve a los propósitos de Estados Unidos pero desde el punto de vista histórico es fácilmente criticable.

Los planteamientos de Kouchner y de Bettati fueron modificando la forma como se ha llevado la ayuda humanitaria. Durante muchos años, la ayuda se ha realizado por voluntarios y por grupos y organizaciones que actúan al margen de los Estados (salvo si pensamos en el caso de las misiones religiosas católicas que dependen del Vaticano). Estos grupos han superado de manera independiente varias de los trámites para efectuar su trabajo, y asumido los riesgos de su acción. Pero a medida que la población afectada crece, las organizaciones independientes no están capacitadas para asumir todo lo que implica auxiliarlas. Por ello, los Estados han tenido que involucrarse en la medida de sus posibilidades. Debemos recordar que mientras una organización como Médicos sin Fronteras se preocupa por lo que ocurre en región fronteriza de Teknaf (Bangladesh), el gobierno francés (país de origen de la organización) y el gobierno de Bangladesh tienen que preocuparse (en teoría) por toda la población de sus países.

Esto deja a una serie de grupos sin ayuda, lo que se supone que es lo que hay que evitar. La injerencia humanitaria crea una nueva responsabilidad estatal: permitir la protección de esos grupos desvalidos **cuando el hecho (o la violación) puede tener repercusiones en los países vecinos e incluso a nivel regional**, como es por ejemplo un desplazamiento masivo *a priori* y de manera obligatoria. O sea, que si un Estado o grupo de Estados deciden ayudar a las víctimas de violaciones de derechos humanos, no tienen que esperar al consentimiento del Estado afectado, sino que pueden hacerlo facultados por la obligación de prestar asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas de ella sin que, si deciden hacerlo, puedan ser perturbados en su actuación, siempre que ésta se encuadre en los límites señalados por el Derecho. Con esto, no se estaría violando el principio de no intervención, ya que la acción (que en realidad sería una invasión) estaría dentro de lo que se llamaría “actuaciones positivas”, o sea, aquellas que tratan de poner fin mediante la actuación **de la comunidad internacional**, a las situaciones de grave penuria en la que se encuentran algunas poblaciones. Como dijo el presidente francés François Mitterrand expresó en la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa (1989): “*La obligación de no-injerencia se detiene en el lugar preciso en el que nace el riesgo de la no-asistencia*”³²⁷.

Ahora bien, para que no haya dudas al respecto, este tipo de acciones no se pueden aplicar en casos como una catástrofe natural, sino en casos de atrocidades cometidas por los gobernantes de algunos Estados, por lo que se consideró que debía

³²⁷ Hay autores que han tratado el tema: Castro Sánchez, Claribel. “El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. El impacto de la “Operación Libertad para Irak” *Revista española de derecho internacional*, Vol. 59, Nº 2, 2007; Bermejo García, Romualdo, “El derecho/deber de injerencia humanitaria en el Derecho Internacional actual” en AAVV, *III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. El. Derecho de Injerencia por razones humanitarias*, Sevilla, 1995; Dupuy, René Jean. “Droit d'ingerence et assistance humanitaire” en Pérez González, Manuel (coord.) *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, 1993.

existir alguna posibilidad de reacción de los demás miembros de la comunidad internacional. Como señaló George W. Bush en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de septiembre de 2002,

*...después de generaciones de dictadores deshonestos y tratados violados y vidas desperdiciadas, nos dedicamos a los estándares de dignidad humana compartidos por todos y a un sistema de seguridad defendido por todos... Estados Unidos se une al mundo para otorgar ayuda cuando llega a la gente y mejora vidas, para extender el comercio y la prosperidad que conlleva, y para llevar atención médica adonde es desesperadamente necesitada... nuestros principios y nuestra seguridad son desafiados actualmente por grupos criminales y regímenes que no aceptan ninguna ley de moralidad y cuyas ambiciones violentas no tienen límite.*³²⁸

Esta idea de responsabilidad ha modificado la idea inicial de injerencia humanitaria, que actualmente hace referencia ya no sólo al derecho de intervenir, sino al *deber de intervenir* o *deber de injerencia*, en el sentido de que hay una obligación por parte de la comunidad internacional de garantizar la protección al derecho internacional de los derechos humanos.

3.2.4. Deber de intervenir – deber de injerencia.

¿Qué significa el “*deber de intervenir*”? Es en el fondo una radicalización de lo que es el deber moral que (se supone y hemos mencionado) tiene todo Estado de ayudar en casos de necesidad. Como hemos mencionado, el problema de los convenios de derechos humanos es que más que ejercer una coacción efectiva para impedir su violación simplemente ofrece un marco mínimo de cumplimiento de obligación moral más que legal. No hay una sanción que pueda aplicarse a un Estado por la infracción de algunos de los derechos humanos contenidos en los instrumentos de derechos humanos, porque ningún Estado habría aceptado firmarlos de haberla y la mayor parte de ellos tienen reservas al respecto. Pero la idea de que los Estados tienen que vigilar lo que pasa en otros persiste... lo que da base (no una firme pero es un argumento que existe) a la asistencia humanitaria, y como hemos dicho, a la injerencia humanitaria.

Sin embargo, y lo hemos dejado claro, cualquier medida pasa inevitablemente por la voluntad del gobierno de turno del país sobre vaya a ejercerse la acción humanitaria. Como un medio de saltarse el inevitable debate, se ha mencionado que existe no sólo un derecho de injerencia humanitaria, sino un “*deber de injerencia*”.

¿Qué es el *deber de injerencia*? Se define en varios textos como una obligación de determinados sujetos como consecuencia de su obligación de proteger los Derechos Humanos fundamentales y en cuanto contenido de esta última obligación, de prestar asistencia humanitaria con independencia de cuáles sean las circunstancias que les coloquen en esta situación de necesidad.

O sea, que si un Estado donde se produce una violación de derechos humanos ya no sólo podría negarse a recibir ayuda, sino que cometería un ilícito porque estaría violando una obligación. De la misma manera, aquel Estado que impidiera a los demás cumplir con su obligación de prestar ayuda humanitaria estaría incurriendo también en responsabilidad de forma indirecta.

Si la asistencia humanitaria no es un concepto jurídico determinado, y la injerencia no quiero serlo, el derecho – deber injerencia ni siquiera se pretende plantearlo como tal. El derecho de injerencia no implica la existencia de una obligación que convierta la prestación de la asistencia humanitaria en una actividad debida por parte del Estado o los Estados sujetos por dicha obligación, sino la facultad de prestarla a las poblaciones necesitadas de ella sin que, si deciden hacerlo, puedan ser perturbados en su actuación, siempre que ésta se encuadre en los límites señalados por el Derecho. En el caso del deber, toda su justificación gira en torno al comportamiento ético que involucra no sólo a los Estados o a organizaciones internacionales sino además a las ONGs

O sea, la situación de necesidad en la que se encuentran las poblaciones en peligro excluiría la responsabilidad del Estado o Estados intervinientes, convirtiendo así en lícita una actuación, como es la injerencia, que en otro caso, sería ilícita. En el fondo la idea es que, como señala M.-J. Domestici-Met, tenga sentido la expresión comunidad internacional, “o de Humanidad con H mayúscula, enviando sus mensajeros al espacio intersideral, si no pudiera concretarse ningún acuerdo de fondo sobre la ayuda urgente a proporcionar a los más miserables de sus representantes”³²⁹.

Este punto es sumamente interesante desde nuestro punto de vista. En varios textos, se asocia el concepto de comunidad internacional con Naciones Unidas, lo que a nuestro juicio y a juicio de la misma organización hasta la década de los 90’s no es precisamente la mejor, ya que la alusión a Naciones Unidas no está clarificada si se refiere a la Asamblea General o, como actualmente ocurre, al Consejo de Seguridad. A fin de cuentas, si bien el Consejo no es en absoluto representativo de la comunidad internacional, sus resoluciones sí son obligatorias, mientras que la Asamblea, que sí sería representativa, sólo ofrece sugerencias.

Pero ¿qué es la “comunidad internacional”? Todo el concepto de injerencia (como derecho o como deber) depende de la opinión de la comunidad internacional, pero no se aclara en ningún lado qué es. Como señala el jurista brasileño Celso D. de Albuquerque Mello, precisamente el rol que juega la comunidad internacional en esta materia es lo que diferencia a la intervención y a la injerencia humanitaria, porque en el fondo viene a ser la misma cuestión: mientras que la intervención es ejercida por los Estados de modo unilateral, la segunda expresa la *opinio juris* de toda la sociedad internacional³³⁰.

³²⁹ Domestici-Met, Marie-Josée, “Aspects juridiques récents de l’assistance humanitaire”, AFDI, 1989, pág. 148.

³³⁰ Mello, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 49. Mello señala que la intervención se caracteriza por los siguientes elementos: “a) estado de paz; b) ingerência nos assuntos internos ou externos; c) forma compulsória dessa ingerência;

Pero esto no es suficiente para un grupo de pro - injerencia que cada vez hay más desea imponer una sola acción: el deber de injerencia, pero no cuando se está cometiendo una violación de derechos humanos, sino de manera preventiva.

3.2.5. Injerencia humanitaria preventiva

La injerencia humanitaria preventiva es la postura de Estados Unidos, que se ha pronunciado a favor de una injerencia humanitaria en numerosas ocasiones con el objetivo de erradicar la violación de los derechos humanos, propugnando su derecho “preventivo” de injerencia humanitaria. Como señaló George W. Bush en su discurso del 1 de junio de 2002 en el acto de graduación de West Point: *“luchamos, como lo hemos hecho siempre, por una paz justa, una paz que favorezca la libertad. Defenderemos la paz contra las amenazas del terrorismo y los tiranos... Debemos presentar batalla al enemigo, desbaratar sus planes y confrontar las peores amenazas antes de que estas surjan. En el mundo en el que hemos entrado, la única senda para la seguridad es la senda de la acción y esta nación actuará... la verdad moral es la misma en todas las culturas, en todo momento, en todo lugar... estamos ante un conflicto entre el bien y el mal y América va a llamar al mal por su nombre”*³³¹.

Lo poco claro de este tipo de acción lo tenemos en dos opiniones: una es la de Henry Kissinger en su artículo **Preemption and The End of Westphalia**³³², en donde señala que *“el presidente no reconoce un derecho preventivo universal; basa su caso en el carácter excepcional de la conducta iraquí y su incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”*, lo que es una interpretación de lo que Bush señaló West Point, pero en el fondo la idea es la misma: Estados Unidos, ya sea por uno u otro motivo, tendría derecho para intervenir en casos de violación de derechos humanos... pero ese sería un derecho sólo para Estados Unidos, porque la ironía es que el Estado norteamericano, cuando son otros Estados los que actúan en defensa de los derechos humanos en términos tan radicales como los que suelen utilizar en sus actuaciones, Estados Unidos se ha opuesto reiteradamente a tales intervenciones, negando la existencia de una norma internacional que las permita, como indicó Simon Chesterman en **Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law** cuando comentó que con motivo de la actuación de Vietnam en Camboya en 1978, el portavoz del Departamento de Estado norteamericano afirmó que *“es una cuestión de principios que no nos parece que la intervención unilateral por un tercero contra este régimen esté justificada.”*³³³.

d) finalidade de o autor da intervenção impor a sua vontade; e) ausência de consentimento de quem sofre a intervenção.”

³³¹ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002>

³³² Kissinger, Henry. “Preemption and The End of Westphalia”, en *New Perspectives Quarterly*, Vol. 19, nº 4, Fall 2002, http://www.npq.org/archove/2002_fall/kissinger.html

³³³ Chesterman, Simon. *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, New York, 2001, págs. 79 y 80

3.2.6. Problemas del concepto

La injerencia, al surgir como concepto en el seno de organizaciones humanitarias, toma conceptos del derecho de asistencia, lo que está confundiendo más el alcance real de lo que significa injerencia humanitaria. De hecho, precisamente esta confusión ha provocado que la injerencia haya pasado de un concepto poco definido a transformarse en un derecho indefinido y, posteriormente, en un deber.

*El derecho de injerencia humanitaria no sólo es generalmente admitido sino que se ha convertido a menudo en un “deber de injerencia”. Se nos asegura que urge la creación de tribunales internacionales para juzgar diversos crímenes que se cometen dentro de los Estados-Naciones. Se presupone que el mundo se ha convertido en una aldea global y que no podemos permanecer indiferentes ante nada de lo que en ella suceda*³³⁴.

Pero cuando profundizamos en el derecho de asistencia vemos que tampoco es un derecho de *lege lata* que realmente sirva como base sólida para la injerencia. Y el uso de algunos de sus aspectos conlleva un nuevo problema: determinar la medida en la cual ciertos imperativos humanitarios podrían justificar excepcionalmente un recurso al uso de la fuerza. No podemos olvidar que si actuamos en el marco de Naciones Unidas, y por ende de la Carta, el uso de la fuerza sólo estaría permitido en un caso de legítima defensa (en teoría). Habría que determinar si realmente se está cometiendo un acto ilícito que lleve a que se use la fuerza de manera inequívoca, lo que nos lleva a otro problema: determinar un acto ilícito internacional. Hasta ahora, el único claro (aunque no definido) es la agresión.

¿Qué actos se consideran agresión? En una serie de documentos de la ONU y en la misma Carta se indican algunos criterios con respecto al término “agresión”. En primer lugar, hay que mencionar el Pacto de París (o Pacto Briand-Kellogg) donde los Estados contratantes declararon que condenaban “*el recurso a la guerra para solucionar diferendos*” y que renunciaban a él “*como instrumento de política nacional*”. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe todo recurso a la fuerza en las relaciones internacionales, con excepción de la acción coercitiva colectiva prevista en el Capítulo VII y del derecho de legítima defensa individual o colectiva reservado por el artículo 51.

El instrumento jurídico clave sobre este tema sin embargo es la resolución de la Asamblea General **Definición de agresión** 3314 (XXIX). El 18 de diciembre de 1967 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Resolución 2330/XXII y crea un Comité Especial sobre la Cuestión de la Definición de la Agresión (ya en 1952, en la resolución 688/VII se habían iniciado los intentos de definición mediante una instancia *ad hoc*). El Comité de 35 países (Argelia, Australia, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Colombia, Ecuador, Egipto, España, Finlandia, Francia, Ghana, Gran Bretaña, Guayana, Haití, Indonesia, Italia, Madagascar, México, Noruega, Rumania, Sierra Leona, Sudán, Siria, Turquía, Uganda, Uruguay, URSS, Estados Unidos, Zaire), tras siete años de trabajos, elaboró y aprobó por consenso el 12abr74, el proyecto de

³³⁴ Bricmont, Jean. El “deber de injerencia”, nuevo disfraz del expansionismo. Red Voltaire, 25 de noviembre de 2005 <http://www.voltairenet.org/article131585.html>

definición de "agresión" para su aprobación final por la Asamblea General. Tal proyecto fue finalmente aprobado por la Asamblea General en su Resolución 3314/XXIX, de 14 de diciembre de 1974.

En la resolución se define a la agresión como *"el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas"*. La resolución afirma que *"ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación a una agresión"*, calificando la agresión de *"crimen contra la paz internacional"* que, como es obvio, *"origina responsabilidad internacional"*³³⁵. El término "Estado", en esta definición, *"a) Se utiliza sin perjuicio de las cuestiones de reconocimiento o de que un Estado sea o no Miembro de las Naciones Unidas, b) incluye el concepto de un "grupo de Estados", cuando proceda"*.

Además de la definición ya mencionada de "agresión" que se recoge en el artículo 1, en su preámbulo se reafirma el hecho de que *"el territorio de un Estado es inviolable y no podrá ser objeto, ni siquiera transitoriamente, de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado en contravención de la Carta...."*, contravención que existe caso de no mediar resolución expresa del Consejo de Seguridad.

En el artículo 3 se establece:

"Con sujeción a las disposiciones del art. 2 y de conformidad con ellas, cualesquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; c) El bloqueo de los puertos o de las costas por las fuerzas armadas de otro Estado; d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo, o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, de tal gravedad, que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos".

El artículo 5, agrega:

"Ninguna consideración, cualquiera sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación a una agresión. La guerra de agresión es un crimen contra la paz internacional. La agresión origina responsabilidad internacional. Ninguna adquisición territorial o ventaja especial resultante de una agresión es lícita ni será reconocida como tal."

³³⁵

Remiro Brotóns, Antonio, Remiro Brotóns, Antonio, Un nuevo orden contra el Derecho Internacional: El caso de Kosovo <http://www.reei.org/reei/Remiro.reei.PDF>

La Comisión de Derecho Internacional de la ONU en su proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad del año 1988 señala que éstos son "todo acto de agresión, incluyendo el empleo por las autoridades de un Estado de la fuerza armada contra otro Estado con cualquier propósito que no sea la legítima defensa nacional o colectiva o la aplicación de una decisión o recomendación de un órgano competente de las Naciones Unidas" (artículo 2.1) como los "actos inhumanos, tales como la matanza, el exterminio, la esclavitud, la deportación o las persecuciones, perpetrados en contra de cualquier población civil por razones sociales, políticas, raciales, religiosas o culturales, por las autoridades de un Estado o por personas privadas instigadas por dichas autoridades o toleradas por ellas" (artículo 2.11).

En segundo lugar, la agresión no significa simplemente el uso de fuerza armada por parte de un Estado contra otro; tiene que establecerse que, por parte del Estado agresor, hubo planificación, preparación, inicio o participación en una guerra de agresión, lo que determina la responsabilidad internacional y la ilicitud del hecho; la concreción es relevante en un sistema como el de la Carta en donde el régimen del uso de la fuerza se instaure sobre la dicotomía agresión-legítima defensa.

En tercer lugar, no se consideran como agresión las acciones armadas realizadas por un pueblo al que se priva del derecho de libre determinación, situación contemplada en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, mientras que la potencia colonial que desarrolla acciones armadas para retener su territorio sí viola la prohibición del artículo 2.4.

Y en cuarto lugar, la fórmula adoptada no identifica planteamientos más amplios en los que se postula la existencia de agresiones económicas o ideológicas. Esto no está previsto explícitamente en la Carta, pero sí lo está implícitamente. Por ello es que el uso de este Capítulo es particular, en el sentido de que no hay una invocación hacia un artículo específico, salvo en el caso del 51, sino de todo el apartado.

O sea, que tenemos un dilema en surcar por aguas en donde hay que evitar cruzar líneas que se entrecruzan. El derecho de asistencia ha intentado navegar por ellas, respetando (dentro de los márgenes) al derecho internacional vigente. La injerencia, como veremos, simplemente los borra.

Y aquí entramos en el aspecto más confuso de la injerencia, sus bases jurídicas.

3.3. Bases jurídicas a favor y contra la injerencia humanitaria

El título de este apartado puede ser engañoso. Como se puede deducir de lo que estamos mencionando, la injerencia humanitaria precisamente no brilla por sus fundamentos jurídicos. Sin embargo, como esa idea la hemos esbozado pero no la habíamos desarrollado, lo haremos a continuación, para luego presentar una serie de textos jurídicos que no sólo no aprueban sino que condenan la injerencia en cualquier forma y por cualquier motivo.

3.3.1. Bases en las que se apoya la injerencia humanitaria.

Para los pro – injerencia, el derecho internacional tiene serias deficiencias:

1. Para que el derecho internacional exista debe ser suscrito por los Estados;
2. no existe un derecho internacional que se pueda imponer a un Estado que no lo haya suscrito.
3. el que un Estado lo haya suscrito tampoco es garantía de su cumplimiento.

Estos tres puntos se conectan con la noción de competencia doméstica.

¿Qué es un asunto interno? Para los juristas Leland M. Goodrich y Edward Hambro, el concepto de "jurisdicción doméstica" tiene que analizarse partiendo de la base de que existen ciertas cuestiones que escapan a la esfera del derecho internacional, en el sentido de que son los Estados soberanos que deciden si tal o cual cuestión debe reglamentarse conforme al orden interno o conforme al orden internacional. Por ejemplo, las restricciones que se consagran respecto a la inmigración, al otorgamiento y requisitos de la nacionalidad, al establecimiento de aranceles y derechos de importación, son todas estas cuestiones que generalmente se estima caen dentro del ámbito doméstico. Una idea sobre este concepto la tenemos en la opinión consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos de la Corte Permanente de Justicia Internacional emitida el 7 de febrero de 1923. En esta opinión la Corte sostuvo que el término de jurisdicción doméstica indicaba las materias que aun y cuando pudiendo tocar muy de cerca intereses de más de un sólo Estado, no eran en principio reglamentadas por el derecho internacional, es decir, las materias en las cuales cada Estado es único soberano de sus decisiones. O sea, que todo lo que no este regulado por el derecho internacional sería competencia exclusiva de los Estados, por el hecho mismo de las limitaciones de soberanía a las cuales está sometido el Estado en virtud del derecho internacional. El Tribunal aplicaba el artículo 15.8 del Pacto de la Sociedad de Naciones que remitía al Derecho Internacional para juzgar de la presunta competencia exclusiva invocada por una de las partes. La importancia de este concepto va más allá de un asunto de pura semántica, ya que fue uno de los puntos debatidos en la Conferencia de San Francisco de 1945. En ella, la mayoría de las delegaciones habrían considerado que la noción de "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción

interna de los Estados" que vemos en el artículo 2.7 específicamente, debía ser apreciada según el parámetro del derecho internacional. Sin embargo, la certeza o confiabilidad de dichos criterios internacionales fue puesta en entredicho por varios Estados, lo cual provocó que la referencia al parámetro del "derecho internacional" desapareciera.

Empero para Goodrich y Hambro, en ocasiones será muy difícil determinar si tal o cual cuestión cae dentro del ámbito de jurisdicción doméstica, pero en todo caso hay algo que es absolutamente cierto y es que una cuestión deja de ser del ámbito de la jurisdicción doméstica en el momento en que es reglamentada por un tratado internacional, siguiendo en este caso la línea de Hans Kelsen y Paul Guggenheim en el sentido de que por naturaleza no existiría una "jurisdicción exclusivamente doméstica", ya que el ámbito material de validez de las normas internacionales pueden tener todo tipo de contenido.³³⁶

¿Difícil de comprender? Pues sí. No está claro qué es exactamente de la jurisdicción interna. La jurisprudencia internacional ha dejado en claro que el contenido de ese "dominio reservado" va a depender de las necesidades mismas de la vida internacional, tal y como pueden encontrar su expresión en el desarrollo del derecho internacional positivo, y en función de su interpretación por los órganos judiciales o de arbitraje. Pensemos que en teoría el derecho internacional tiene preeminencia por sobre el derecho interno, pero la mayor parte de los Estados, para proteger sus intereses, han establecido un mecanismo de ratificación y aprobación que hace aplicable ciertos instrumentos jurídicos en el derecho interno, por ejemplo que sea aprobado por el Congreso. Esto lo vemos con claridad en un tema que ya hemos tocado: la migración. El derecho internacional habla del derecho de asilo, empero los Estados imponen restricciones a la inmigración y a quienes se lo conceden, poniendo diferentes plazos y requisitos. O sea, que la jurisdicción interna no sería estrictamente lo que no está regulado por el derecho internacional, sino más bien abarcan las cuestiones en donde el Estado tiene poder de decidir si tal o cual cuestión deben reglamentarse conforme al orden interno o conforme al orden internacional, salvo cuando una medida es parte de un tratado, porque entonces se aplicaría las disposiciones del tratado lo que significa hacer modificaciones al derecho interno para que éste sea compatible.

Uno de los principales estudiosos sobre el tema de la competencia nacional es el jurista Alf Roos, quien señala en su artículo **La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies. Une rationalisation a posteriori**, que la aplicación del artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas en la práctica casi siempre que se ha invocado la excepción de incompetencia se ha desechado en razón de consideraciones de orden político, sin preocuparse mucho la Organización de la interpretación estrictamente jurídica del artículo. Para Roos, los asuntos internos de un Estado serían *aquellos asuntos o materias que no afectan los derechos de terceros Estados o sus*

³³⁶ Godrich, Lelantet y Hambro, Edward, *Comentaire de la Charte des Nations Unies*, Edition française établie par André-Marie Guynat, Neuchâtel, 1948, págs. 136 y 137.

intereses vitales.³³⁷ De esto resulta que la decisión de admitir o desechar una excepción de incompetencia dependerá de una apreciación de carácter moral y de carácter político, pues habrá que preguntarse siempre si un determinado asunto afecta los intereses de terceros Estados, de manera tal que estos últimos podrían tener un título suficiente para invocarlo a nivel internacional, ya que, como el mismo Roos indica, los textos donde se quedaron estampadas las negociaciones en la Conferencia de San Francisco no contribuyen a esclarecer el término de “intervención”.³³⁸

Para que nos entendamos, tenemos la misma situación en que el límite de la libertad de una persona termina con el límite de la libertad de otra. En el caso de la jurisdicción interna, la de un Estado no es la misma que la de otros, ya que varía en el tiempo en relación a los compromisos internacionales que cada Estado adquiere, por lo cual algunos Estados estarán más sujetos a restricciones que otros, por lo que es difícil saber exactamente qué es la jurisdicción interna ya que cada Estado tiene una situación diferente de la de su vecino.

Estas lagunas son las que dejan un espacio para la injerencia.

Ahora bien, se puede echar de menos algo en lo que estamos exponiendo: argumentos jurídicos. La verdad, consideramos que la injerencia no los tiene. Si se releen las páginas anteriores, lo que vemos es que todo el humanitarismo y las acciones relacionadas con él toman un artículo ya sea de la Carta de Naciones Unidas, ya sea del Derecho Humanitario o de los convenios de Derechos Humanos y los interpretan. De hecho, el deber de injerencia deliberadamente no pretende plantearse como institución jurídica por lo que hemos escrito antes, para no debatirlo y por ende limitarlo a la voluntad de los Estados. Todo es interpretativo, vago, impreciso, con el fin de ser lo más amplio para aplicarse en cualquier situación prevista o imprevista.

Vamos a explicarnos mejor. Como hemos indicado, la asistencia humanitaria se rige por las normas del Derecho internacional humanitario. Por otro lado, tenemos las normas de derechos humanos que caen dentro de la esfera del derecho internacional, que se fundamenta en el principio de no intervención, junto con el principio de prohibición del uso de la fuerza, con los que se protege el principio de la soberanía nacional; y el principio de protección y/o salvaguarda de los derechos humanos. Lo que hace la injerencia es usar las ventajas que les dan ambos ordenamientos jurídicos, rechazando o directamente cuestionando y eliminando las desventajas. Ante las críticas sobre esa actitud, los pro – injerencia responden que la existencia de una jurisdicción

³³⁷ Roos, Alf. “La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies. Une rationalisation a posteriori”, en **Mélanges offerts à Henri Rollin**, París, Pédone, 1964, pp284-299. Cita como ejemplos el golpe de Estado en Checoslovaquia y el régimen franquista en España

³³⁸ Roos, Alf, *op.cit.*. Como ejemplo en el texto cita a Foster Dulles, quien según Roos repetía hasta la saciedad que el principio director enunciaba un postulado muy simple: que la ONU debía negociar con los Estados y no intervenir directamente en su vida interna. La interpretación de Dulles según Roos era errada y no hacía más que demostrar que el delegado de Estados Unidos no había comprendido lo que significaba. Pero ello tiene una explicación que hemos dado en este trabajo: que para Estados Unidos la intervención se reducía únicamente a que Europa no podía enfrentarse a los intereses norteamericanos, no que Estados Unidos no lo pudiera hacer.

sobre derechos humanos no ha significado que sea legalmente efectiva en su función de proteger y garantizar los derechos humanos.

La cuestión es que con o sin razón, el hecho es que la intervención armada sigue siendo un acto ilícito, como señala Yves Sandoz.³³⁹ Para que se pueda aplicar la injerencia no basta simplemente con que un Estado justifique un envío de tropas a otro país, porque eso legalmente es agresión. Tampoco sirve que tenga sentido el hecho de que los Estados deban tener derecho a abrir los ojos, como indica Sandoz. La interdependencia cada vez más marcada entre los Estados, el desarrollo de los derechos humanos y la emergencia del principio de solidaridad, subraya el autor, permiten señalar que hoy los Estados no gozan del “derecho a la indiferencia”.

¿Cómo solucionar el problema?

Se necesita un tipo de instrumento jurídico que legitime esa intervención. Hacer un tratado toma demasiado tiempo y exige un nivel de consenso que no existe. Otro tipo de texto jurídico no se muestra suficientemente satisfactorio para lo que plantean los pro – injerencia... salvo uno: las resoluciones, pero no cualquiera, las del Consejo de Seguridad, las de un Consejo convencido de que la injerencia humanitaria tiene utilidad para sus fines.

Así, gran parte de los argumentos jurídicos en pro de la injerencia humanitaria son resoluciones de Naciones Unidas (como las de la Asamblea General 43/131 y 45/100) y las del Consejo 688, 794, 929, 904, entre otras.

Esto no significa que ignoremos el hecho de que existiría una conexión entre el Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Derechos Humanos pues, con mucha frecuencia, el incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario supone la violación de algún o algunos derechos humanos, lo que teóricamente implica una obligación jurídica de respetar en todo momento, circunstancia y lugar, un mínimo de derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la integridad corporal y a la dignidad personal y el derecho a las garantías de un juicio justo y equitativo, con lo que se produce una interacción positiva entre el Derecho Internacional de los Derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por el otro lado, Según quienes defienden este concepto, los Convenios de Ginebra estipulan una serie de medidas que en suma generan una obligación individual y colectiva de velar por el respeto del derecho humanitario, y ante graves violaciones, los Estados Partes “*se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*” (art. 89 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra). Como ha señalado Yves Sandoz, “*desde la adopción de los Protocolos de 1977 hay que leer el artículo primero del protocolo I en correlación con el 89, el cual, en caso de violaciones graves al derecho internacional humanitario, exige que los Estados actúen conjunta o separadamente en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*”.³⁴⁰ Y es obvio que esta corresponsabilidad de los Estados en

³³⁹ Sandoz, Yves. “Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?”, en The Wordwide Faith News Archives www.wfn.org

³⁴⁰ Sandoz, Yves, “El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, n°834, junio 1999.

conformidad con la Carta de las Naciones Unidas no se da. Incluso se puede mencionar el contenido de los artículos 55 y 56 de la Carta de Naciones Unidas...

Sin embargo, todo el derecho sobre la injerencia humanitaria se sustenta su existencia en base al derecho consuetudinario de las resoluciones de la Asamblea General pero sobre todo del Consejo de Seguridad cuando están basadas en el Capítulo VII.

¿A que aludimos con el derecho consuetudinario de la injerencia humanitaria? En primer lugar, a una serie de juristas que defendieron la intervención en sus escritos invocando los derechos fundamentales, tales como Francisco de Vitoria, Francisco Suares, Luis Molina, Vattel o Hugo Grocio, quienes defendían un derecho natural “común a la humanidad” donde la barbarie debía ser prohibida y debía haber la posibilidad de intervenir en un territorio donde ocurrieran violaciones de ese derecho.

Tomando a estos y otros autores, se practicó, como ya vimos, las intervenciones de humanidad. Este tipo de acciones fueron, como también hemos dicho reiteradamente y volveremos a decir, perjudiciales para los países afectados, surgiendo, como ya vimos extensamente, el principio de no intervención.

Cuando entra en escena el Consejo de Seguridad y sus atribuciones, es cuando dejamos de hablar de asistencia humanitaria y pasamos a hablar de injerencia, ya que lo que se está cuestionando es la soberanía de un Estado, tomando la idea expresada por Jennifer M. Welsh en **From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society**³⁴¹, donde señaló que el origen de la injerencia humanitaria deriva de un cambio en la comprensión de la soberanía. Ya no se habla de soberanía como autoridad (control no rivalizado sobre un territorio determinado), sino de soberanía como responsabilidad, condicionada a la demostración de garantía para proteger los derechos humanos.

3.3.2. Bases jurídicas contra la injerencia.

La línea de argumento que desarrollamos en este trabajo nos lleva obviamente a presentar los argumentos jurídicos contra la injerencia.

Como hemos visto y continuaremos desarrollando en el apartado relativo a Naciones Unidas y la injerencia, cuesta demasiado encontrar un sustento jurídico a la injerencia humanitaria, lo que estaría acorde con la mayoría de juristas que sostienen que un presunto reconocimiento de un derecho general de “*intervención humanitaria*” no es ni legal, como incluso el mismo Bettati indica, ni políticamente aceptable desde nuestro punto de vista.

³⁴¹ Welsh, Jennifer M. "From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society." *Global Governance* Vol. 8 No. 4 (2002): 503-521.

Celso D. de Albuquerque Mello en su texto **Direitos Humanos e Conflitos Armados**, señala que la injerencia humanitaria tal vez pueda justificarse desde el derecho natural, pero no en el positivo, que es el que rige las relaciones entre Estados.

*... nenhuma organização internacional, seja ela qual for, poderá intervir para a defesa dos direitos do homem. Tais direitos são encarados como tendo a sua aplicação e fiscalização fazendo parte da jurisdição doméstica dos Estados (grifos nossos). A própria ONU só poderia intervir se a sua violação acarretasse uma ameaça à paz e à segurança internacionais. O fundamento de uma ação desta natureza seria não propriamente a violação dos direitos do homem, mas da própria paz e segurança internacionais. Apesar de alguns autores, como Aroneanu, defenderem tal intervenção quando ela for realmente de humanidade, nós a criticamos por ser uma violação da autodeterminação do Estado e servir de pretexto para encobrir interesses próprios que nada têm a ver com a defesa dos direitos do homem. Esta atitude pode servir de pretexto para a prática de abusos. Acresce ainda que direitos do homem, além de ser uma noção jurídica, também é uma noção eminentemente política. Por outro lado, quem defende este tipo de intervenção são uns poucos Estados ocidentais que sempre tiveram a oposição dos antigos países socialistas e do terceiro mundo.*³⁴²

No se puede sostener en la Declaración de los Derechos Humanos porque a pesar de su influencia sigue siendo un documento sin fuerza legal para imponerse. No se puede sostener en ningún texto de derechos humanos porque la mayor parte tiene reservas y cualquier acto que vaya contra el tratado o convenio los invalida, como obligar a un Estado a lo que no se ha comprometido... porque incluso textos del calibre del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, cuyo objeto son, precisamente, las situaciones como las que prevalecieron en Kosovo, insiste en el principio de la no intervención³⁴³. Así que encontrar textos jurídicos que apoyen una postura anti - injerencia humanitaria no es tarea difícil, partiendo desde la misma Carta hasta la mayor parte de las resoluciones pasando por todos los convenios de derechos humanos y el mismo derecho humanitario. Sin embargo, la idea nuestra no es hacer una lista completa de todos los textos jurídicos que la injerencia humanitaria viola, sino plantear lo que los mismos defensores de la injerencia eluden: que el derecho internacional no es únicamente un asunto de un gobierno, sino que se ha gestado en un proceso histórico que ahora se pretende desconocer, quitándole legitimidad al derecho internacional en general. Más aún, se da una importancia excesiva a la Carta de Naciones Unidas, o más bien a las interpretaciones sobre sus artículos, pasando por alto que en su redacción no participaron ni dos tercios de los actuales Estados, que se han visto obligados a firmarla para obtener su reconocimiento en el sistema internacional, mientras que un texto más importante, como la resolución 2625 es prácticamente violado en todos sus puntos. Si se aplicase el principio de legitimidad, la resolución 2625 lo es más que la Carta de Naciones Unidas, ya que no establece diferencia entre ningún Estado ni crea un grupo reducido de privilegiados que puede imponerse a los demás usando la fuerza.

³⁴² Mello, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Renovar, Rio de Janeiro, 2004.

³⁴³ Artículo 3 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977: “no podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado (...)”

É óbvio que o ideal é que qualquer ação para defesa dos direitos do homem partisse de organizações internacionais, especialmente da ONU, mas ainda não chegamos a esta era, a pesar de reconhecemos que tal matéria não pode mais pertencer à jurisdição doméstica dos Estados (gifos nossos). Podemos considerar os direitos do homem como sendo matéria costumeira e portanto tendo ocorrido a internacionalização, mas cabe ao Estado que se considera vítima agir pela proteção diplomática, através de organizações internacionais ou, ainda, se for possível, nos tribunais internacionais, mas nunca se admitir a intervenção, ato ilícito, por um Estado. Concordamos com K. Welles quando ele afirma que os direitos do homem não pertencem mais à jurisdição doméstica dos Estados, conforme já afirmou a Corte Internacional de Justiça³⁴⁴.

Lo que planteamos es que al crearse ficticiamente una obligación inexistente en el derecho internacional lo que en realidad se hace es borrar los límites de ese mismo cuerpo jurídico, ignorando que al hacerlo no sólo no se defiende a las víctimas sino que se crean nuevas. Esa es la idea que expresa Mello en sus textos, ya que, pese a que teóricamente se puede definir la injerencia y distinguirla de la intervención (y por ende delimitar un acto ilícito de lo que no es), el hecho, como este autor y otros mencionan, es que siempre topamos con el problema de qué es el asunto interno, por lo que en la práctica cualquier intervención, por la razón que sea, altera la política interna del Estado intervenido, esfera a la que pertenecen los derechos humanos, ya que su aplicación y fiscalización pasa por la legislación nacional de los Estados y, en consecuencia, por la competencia interna, lo que sería una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Autores como Mello o como el jurista holandés K. Welles indican que los derechos humanos sólo pueden aplicarse en el ámbito de sus propios tratados y con los mecanismos hay determinados, y que esto los hace caer dentro de la esfera del ámbito privado de los Estados, aunque el derecho internacional ejerza cierto control en cuanto a la definición y el modo de cómo teóricamente deben aplicarse. Y en ningún convenio se menciona que la violación de alguno de los derechos humanos puede ser causal de una intervención.

Esto haría que en el fondo la intervención humanitaria sea ilícita, y que ninguna organización internacional, sea cual sea, pueda inmiscuirse en un Estado aún cuando alegue defender los derechos humanos, ya que si bien existe el problema, la solución no pasa en absoluto por violar el derecho internacional vigente, sino por un proceso de cambio que, al paso que lleva, lo que hace en que vez de avanzar retrocede las relaciones entre Estados casi 500 años.

Hemos visto en el primer capítulo cómo el principio de no intervención fue pasando de una idea a un cuerpo doctrinal en América. Ahora complementaremos indicando cómo ese principio se ha perfilado a nivel internacional.

El primer argumento contra la injerencia sería el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Lo malo es que este artículo así como invalidaría a la injerencia al mismo tiempo es clave en el modelo de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad donde se fundamenta la injerencia para ejercerse.

³⁴⁴ Mello, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Renovar, Rio de Janeiro, 2004.

El artículo 2 postula el principio fundamental del derecho internacional, esto es, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones interestatales:

Artículo 2: Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

- a. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.*
- b. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.*
- c. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional ni la justicia.*
- d. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.*
- e. Los Miembros de la Organización prestaron a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.*
- f. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.*
- g. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.*

Hay tres conceptos que contiene este artículo:

1. soberanía: Para los efectos del derecho internacional, la noción de "soberanía" comporta en ella misma la exclusividad, la autonomía y la plenitud de la competencia territorial; si los Estados son soberanos, esto es, si no existe ninguna autoridad jurídica que les sea superior, se dice entonces que son iguales entre sí (*par in parem non habet jurisdictionem*). En otras palabras, no puede existir competencia jurisdiccional entre sujetos iguales. Según Michel Virally, la "soberanía" permanece todavía hoy en día como la piedra angular de todo el orden jurídico internacional; la soberanía se presenta como la garantía jurídica esencial de la independencia³⁴⁵.
2. principio de no injerencia de terceros en los asuntos internos de los Estados: concepto que hemos desarrollado profusamente en el capítulo anterior, y que, como explicamos, está directamente vinculado a la noción de soberanía del

³⁴⁵ Virally, Michel, "Une pierre d'angle qui résiste au temps: avatars et perennité de l'idée de souveraineté", *Les Relations internationales dans un monde en mutation*, Génova, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1977, pp. 179-196.

Estado, se expone en el punto 7 del artículo donde se indica que solamente el derecho internacional puede limitar la libertad de acción del Estado. El principio de no intervención en los asuntos de competencia nacional figuraba en el artículo 15.8 del Pacto de la Sociedad de Naciones, pero remitiéndose al Derecho Internacional para juzgar de la presunta competencia exclusiva invocada por una de las partes. Sobre la no intervención, la CIJ en el caso de Nicaragua contra Estados Unidos, sostuvo que el principio de no intervención ponía en juego o implicaba el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin ningún tipo de injerencia exterior. Esta disposición es, al decir de varios autores, una de las centrales de la Carta, ya que tiende a resolver el difícil problema del equilibrio necesario entre los intereses nacionales que los Estados miembros consideran como esenciales y los intereses de la colectividad internacional en su conjunto. Obviamente el alcance del precepto es muy discutible, pues entre otros aspectos, casi nunca es fácil determinar y delimitar el criterio jurídico y el criterio político para interpretar su campo de aplicación.

3. Integridad territorial: el artículo 2.4 alude a la prohibición del uso de la fuerza en contra de la "integridad territorial" o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. En el caso de Nicaragua contra Estados Unidos, la Corte Internacional sostuvo que la validez en derecho consuetudinario del principio de la prohibición del empleo de la fuerza expresado en el artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, era un principio considerado por la Comisión de Derecho Internacional (1966) con rango de *ius cogens*.

Estos tres conceptos son la base de todo el derecho internacional.

Para interpretar este artículo hay que tener claro que son dos los aspectos de derecho a los que se refiere. El primero es la abstención, obligación que no sólo esta ligada a la de resolver las controversias por medios pacíficos, sino que compete tanto a los miembros de la Organización como a los no miembros. El segundo punto es que la prohibición de recurrir al uso de la fuerza no sólo se refiere a tomar acciones sino también a la amenaza, consideradas como tales tanto el aviso previo de un ultimátum anunciando que se recurrirá a medidas militares, como las demostraciones de fuerza (movilizaciones de tropas hacia la frontera por ejemplo). No se considera la adquisición de armamento parte de esta amenaza (artículo 24 de la Carta)³⁴⁶. Los Estados no pierden su independencia para organizar su propia defensa, relacionándose con sus vecinos y la

³⁴⁶

Artículo 24

1. *A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actuó a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.*
2. *En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.*
3. *El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.*

sociedad internacional sobre la base del equilibrio, por lo cual, el objetivo es coordinar las estrategias de seguridad de forma que puedan enfrentarse amenazas armadas externas de manera eficiente y coordinada.

La interpretación más citada sobre este artículo es la que dio la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia del 27 de junio de 1986, en el caso de Estados Unidos y Nicaragua, de la que hemos hablado reiteradamente. Sin embargo, no está de más repetir que en la sentencia, la Corte sostuvo la validez en derecho consuetudinario del principio de la prohibición del empleo de la fuerza expresado en el artículo, y que el principio de no intervención implicaba el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin ningún tipo de injerencia exterior, tomando en cuenta que en determinadas ocasiones los gobiernos puedan abusar de este. Ya indicamos en el capítulo anterior que las violaciones que un Estado cometiera al interior de este fue considerado desde el comienzo como un problema conflictivo con la moral de los gobiernos que han apoyado la no intervención, pero como señaló Raymond Aron, toda regla de derecho parece suscitar siempre el deseo de ser interpretada en la forma más ventajosa posible, pues en fin de cuentas todo derecho no es más que un cierto paliativo a la violencia inherente a toda sociedad humana. Por eso, la Corte volvió a reiterar que el respeto de la soberanía territorial es tan importante como el respeto de la integridad política.

La intervención prohibida debe pues referirse a materias a propósito de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de entre ellos de decidir sobre dichas materias con plena libertad. Y esto es así por lo que respecta, por ejemplo, a la elección del sistema político, económico, social y cultural, y la formulación de su política exterior. La intervención es ilícita, cuando en relación con este tipo de elecciones, que deben permanecer libres, se utilizan medios de coerción³⁴⁷.

Con esta sentencia la Corte no hizo más que reiterar lo que había indicado en el caso sobre el Estrecho de Corfú de 1949 (cuatro años después de haberse firmado la Carta) en donde se indicó que "*entre Estados independientes, el respeto a la soberanía territorial es una de las bases esenciales de las relaciones internacionales*" por lo que, según se sentenció, el principio de no intervención forma parte integrante del derecho internacional consuetudinario e incluye el respeto a la integridad política. Lo interesante de esta sentencia, y que luego se repetiría en el caso de Nicaragua contra Estados Unidos, es que la Corte indicó que el derecho de intervención (y recordemos que la excusa humanitaria ya se había usado en el caso de la Little Splendid War de 1898) sólo es la manifestación de una fuerza política que siempre ha dado lugar a los abusos más graves y que no debería tener cabida en el derecho internacional, bajo ninguna excusa. En el caso de Nicaragua contra Estados Unidos se puede decir que la excusa norteamericana fue una supuesta legítima defensa colectiva en contra de una agresión armada³⁴⁸, sin embargo en ambos casos la sentencia fue en líneas generales la misma:

³⁴⁷ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), cuestión de fondo, Sentencia, C.I.J., Recueil 1986 (27-Jun.-1986), p. 108, párrafo 205.

³⁴⁸ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta, *op.cit.*, p. 103, párrafo 195. La Corte enfatizó que en caso de legítima defensa individual o colectiva, este derecho no podía ejercerse más que habiendo sido víctima de una agresión armada.

que los actos constitutivos de una violación al principio consuetudinario de no intervención que impliquen, en una forma directa o indirecta, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, son una clara violación a la norma jurídica del no uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

O sea, que si tomamos en cuenta la jurisprudencia de la Corte Internacional, lo que tenemos es que el derecho internacional no prevé ningún tipo de supuesto "derecho de intervención" en los asuntos de un tercer Estado; que los actos constitutivos de una violación al principio consuetudinario de no intervención que impliquen, en una forma directa o indirecta, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, son una clara violación a la norma jurídica del no uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Sin embargo, y a pesar de ser reconocidas como normas de *ius cogens*, no hay consenso en las definiciones de los conceptos que hemos indicado. El más controvertido, y que tiene relación con la injerencia, es el de intervención: no está clara la expresión *no intervenir sea cual sea el motivo*. O más bien se ha mantenido difuso ya que si vemos la doctrina americana sobre el tema está bastante más precisado. En el marco del derecho internacional general, el término de "intervenir" tiene diversos alcances, ya que por una parte se habla de un "derecho de intervención", derecho reivindicado por todos los Estados para proteger a sus ciudadanos y propiedades en el extranjero, y por otra parte se emplea el mismo término para designar la acción imperativa de un Estado que por medio de la amenaza o uso de la fuerza trata de imponer un particular punto de vista sobre un asunto que es de competencia esencialmente doméstica. Para autores como Hans Kelsen, la obligación de los Estados de no intervenir en los asuntos internos de los demás Estados no está expresamente estipulado por la Carta, sino que más bien se desprende implícitamente del artículo 2.4, que sostiene que todo miembro de la Organización debe abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. Para otros juristas, sobre todo norteamericanos, el artículo tiene que aplicarse de manera literal, por lo que prohíbe el uso y la amenaza del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, pero no para prevenir las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos o a ponerles término. Hay que dejar constancia que sobre la intervención hay un debate interesante entre Hans Kelsen y Paul Guggenheim contra Alfred Verdross. Kelsen-Guggenheim apoyan la tesis de que no existiría una *jurisdicción exclusivamente doméstica*, ya que el ámbito material de validez de las normas internacionales puede tener todo tipo de contenido. Para Alfred Verdross el artículo 2.4, de la Carta, confirma la norma de la no intervención, al prohibir a los Estados recurrir al uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de todo Estado. Para Verdross, dicha doctrina parecía olvidar que el derecho internacional puede muy bien restringir la libertad de los Estados en algún tipo de materia, pero que no podía suprimir totalmente su autonomía, en tanto que el derecho internacional conserva su carácter especial por el hecho de basar su existencia en entidades gobernadas por sí mismas.

Para la mayor parte de los juristas internacionales la cuestión sobre los límites del derecho internacional y el derecho interno aún no está resuelto de manera satisfactoria ya que el alcance y significado concretos del principio de no intervención

puede ser muy diverso, según se estén manejando criterios de interpretación jurídicos o métodos de interpretación políticos. La primera definición jurisdicción doméstica o dominio reservado del Estado la dio la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos (7 de febrero de 1923) donde sostuvo que el término de jurisdicción doméstica indicaba las materias que aún y cuando pudiendo tocar muy de cerca intereses de más de un sólo Estado, no eran en principio reglamentadas por el derecho internacional, es decir, las materias en las cuales cada Estado es único soberano de sus decisiones. Según el Institut de Droit International el dominio reservado o jurisdicción interna de los Estados, sería aquel de las actividades estatales en donde la competencia del Estado no se encontraría vinculada o determinada por el derecho internacional. Los Estados podrían libremente regular todos los asuntos que no estuviesen definidos por una norma de derecho internacional. Por consiguiente, toda injerencia de terceros en este campo constituiría una intervención ilícita. Sin embargo, el tema de los derechos humanos añade complejidad a la idea de la jurisdicción interna/internacional, ya que si bien estos derechos caen dentro de la competencia nacional, la violación masiva que afecta las relaciones entre Estados, los hace también un tema de competencia internacional. Por ejemplo, cuando un gran número de habitantes de un país, huyendo de un conflicto, cruzan la frontera y se transforman en refugiados.

Por otro lado, y no menos importante, aun cuando el principio de no intervención es una norma de *ius cogens*, extraordinariamente la Carta desafía ese concepto al permitir que el Consejo de Seguridad autorice y legitime la violación de este principio teóricamente en casos excepcionales. Al principio, porque la noción de "*asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados*", debía ser apreciada o aquilatada según parámetro del derecho internacional dejando la decisión al Consejo de Seguridad de analizar y decidir qué situaciones ponían en riesgo la paz y la seguridad. El problema es que en los ya más de 60 años que tiene Naciones Unidas, y en los siglos previos, no se ha llegado a establecer que es la "paz" y que es la "seguridad", lo que se ha prestado a tantos y constantes abusos por parte de los miembros permanentes que la situación no ha hecho nada más que empeorar. Pensemos por ejemplo en la contradicción que se da cuando se trata de defender la autodeterminación de los pueblos, como en el caso de Kosovo y la situación del Sahara occidental. En Kosovo (desde el punto de vista del Consejo de Seguridad), no se producía lo que ocurre en el Sahara, o sea, que el ejercicio del derecho de los pueblos a su libre autodeterminación no se encontraba dentro de un contexto propiamente colonial, sino que ponía en entredicho la unidad y la integridad de un Estado miembro amenazado por un movimiento secesionista.

La importancia de este artículo la tenemos en un texto relevante para la historia del derecho internacional y que también nos sirve como argumento contra el derecho de injerencia: la Resolución 2625 (XXV) o **Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad a la Carta de las Naciones Unidas**, de la que también ya hemos hablado en el capítulo anterior.

No esta de más, y de hecho es importante para comprender la importancia de esta Declaración que ella no habría visto la luz si no hubiera estado respaldada por un

proceso iniciado inmediatamente tras el proceso de descolonización. Los nuevos Estados buscaron el apoyo de las dos potencias surgidas de la guerra, Estados Unidos y la Unión Soviética, alienándose bajo uno u otro estandarte, lo que configuró el mapa bipolar de Guerra Fría. Los nuevos Estados tenían una visión diferente del mundo, y de lo que querían de él. Algunas instituciones como el Comité de Ministros de Asuntos Exteriores de las tres potencias, pronto quedaron estancadas: su funcionamiento se redujo a una serie de reuniones interminables que nunca llegaban a acuerdos concretos que satisficieran a las dos partes implicadas. Es más, cuando tales acuerdos se lograron, incluido el Tratado de Yalta, los compromisos raras veces fueron más allá de la letra escrita. Surgió el problema de la interpretación de las cláusulas de los acuerdos, del cumplimiento de las obligaciones de cada uno que cada parte interpretaba de manera diferente; en otras ocasiones esas obligaciones firmadas eran olvidadas con enorme facilidad.

En el año 1954, en plena Guerra de Indochina, sir John Kottlavalala de Ceilán convocó a una Conferencia en la ciudad de Colombo, capital de Ceilán para encontrar una salida pacífica al conflicto. Además del país anfitrión, también asisten Pakistán, Indonesia, India y Birmania (estos países serán conocidos en los años siguientes como “los cinco de Colombo”). Las conclusiones más importantes de la conferencia serán:

- a. Acuerdo común para condenar cualquier intromisión en los asuntos nacionales de los países.
- b. Se impugnaban a la vez las posiciones del comunismo y del anticomunismo como formas imprecisas y simplificadas de intervención.
- c. Apuestan por sistemas democráticos y manifiestan una posición de neutralismo en el contexto internacional.
- d. Con relación a la guerra en Indochina, exigen a Francia la independencia de la región. También abogan por el reconocimiento de la República Popular China.

Como punto final se establecía que “los cinco primeros ministros han estudiado la posibilidad de celebrar una Conferencia de naciones afroasiáticas y se han puesto de acuerdo para confiar al primer ministro de Indonesia las gestiones respecto a su convocatoria”; es el embrión de la trascendental Conferencia de Bandung, que supondría la entrada en el panorama político internacional del Movimiento de Países No Alineados.

La Conferencia de Bandung fue una reunión de estados asiáticos y africanos, la mayoría de los cuales acababan de acceder a la independencia. Se celebró entre el 18 de abril y el 24 de abril de 1955 en Bandung, Indonesia. Coincidió con el comienzo de una oleada de emancipaciones coloniales y sentó la aparición de una nueva realidad en las relaciones internacionales que habría de convertirse en un dato permanente durante mucho tiempo. Supuso la confirmación de la entrada de una serie de jóvenes países en el escenario político internacional como una fuerza independiente y señaló el fin de la época en que las potencias occidentales dominaban y decidían los asuntos internacionales, abriéndose así una nueva página en la historia de las relaciones internacionales. De entrada, el encuentro de Nasser, Tito y Nehru en Brioni en julio de 1956 permitió promover los principios de no alineamiento y coexistencia pacífica por

más que al secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles le parecieran "inmorales"; además, consagró el liderazgo del movimiento de los países no alineados en los tres personajes indicados. El reavivamiento del nacionalismo árabe y una nueva actitud de la Unión Soviética de cara a la política internacional en Oriente Medio contribuyen a explicar los acontecimientos que tuvieron lugar en esta parte del mundo y que fueron, sin duda, una espectacular victoria, en términos relativos, sobre los países colonizadores de antaño.

A los cinco países convocantes, se sumaron otros 25. O sea que en Bandung hubo 29 países distribuidos de la siguiente forma:

- los llamados cinco de Colombo (Indonesia, India, Pakistán, Birmania y Ceilán),
- otros doce países también asiáticos,
- ocho árabes y
- cuatro del África Negra.
- Japón, Filipinas, Vietnam del Sur, Laos, Tailandia, Turquía, Pakistán, Etiopía, Libia, Líbano, Irak, Irán, Liberia, Afganistán, Birmania, Egipto, India, Indonesia, Siria.

A estos habría que sumar otros cinco que acudieron como observadores, ya que sus países aún no habían logrado la independencia. Ni la China nacionalista ni Israel fueron invitados para evitar el boicot de la China Popular y de los países árabes respectivamente. Tampoco lo fue Sudáfrica, condenada por su política de apartheid.

El principal objetivo de la conferencia era el establecimiento de una alianza de Estados independientes y la instauración de una corriente neutralista y de no alineamiento con la política internacional de las dos grandes potencias.

El orden del día de la Conferencia de Bandung fue muy variado. La Conferencia se organizó en tres comisiones de trabajo: una política, una económica y una cultural.

Entre los asistentes fue muy pronto fácil de percibir la existencia de hasta tres tendencias: una pro-occidental -Japón, Filipinas, Vietnam del Sur, Laos, Tailandia, Turquía, Pakistán, Etiopía, Libia, Líbano, Irak, Irán, Liberia...-, otra estrictamente neutralista -Afganistán, Birmania, Egipto, India, Indonesia, Siria...- y una tercera comunista (China y Vietnam del Norte). El resto de los asistentes osciló en su postura. China, representada por Chu En Lai, quizá por el carácter de su representación o por su conciencia de estar en minoría, tuvo un papel moderado en la conferencia mientras que algunos países como Pakistán dejaron bien clara desde un principio su política anticomunista.

El "no alineamiento" o "coexistencia pacífica" fue el segundo tema más importante de la reunión y también dio lugar a una viva controversia entre los asistentes. Para los más neutralistas de ellos, la misión histórica de los países que acababan de alcanzar la independencia era situarse entre los comunistas y los occidentales como una especie de colchón protector de la paz y la convivencia entre las naciones. Nehru, por

ejemplo, defendió como base de acción de los países reunidos el "Panch Shila", es decir los cinco principios incluidos por India y China en el preámbulo del acuerdo al que habían llegado para dirimir sus contenciosos sobre Tíbet y que eran considerados como un modelo de lo que debieran ser las relaciones internacionales en el mundo futuro: respeto a la integridad territorial y a la soberanía, no agresión, no injerencia en los asuntos internos, reciprocidad y coexistencia pacífica. Nehru afirmó que constituía una "intolerable humillación" aceptar que una nación recién independizada pudiera pasar a figurar como un satélite de una de los dos superpotencias que se habían confrontado hasta el momento y previó que si estos alineamientos proliferaban el resultado sería muy peligroso para la paz mundial. Pero los países occidentales, por la boca del presidente pakistaní Mohamed Alí, propusieron una fórmula diferente, los "siete pilares de la paz", propuestos por él que incluían el derecho a defenderse de forma individual o colectiva; así se justificaría la pertenencia de su país a la SEATO, inspirada por los Estados Unidos. La mediación para lograr una solución satisfactoria para todos fue, en este caso, obra de Chu En Lai, que aceptó la fórmula pakistaní después de lograr que este país declarara que no llevaría a cabo nunca una guerra de agresión en contra de China.

Pero sobre un tema hubo unanimidad: en Bandung se reconoce que el colonialismo es un mal al que rápidamente hay que poner fin, que el sometimiento de los pueblos a la dominación y explotación extranjeras constituyen una flagrante violación de los derechos humanos, contraria a la Carta de las Naciones Unidas y un obstáculo para lograr la paz y seguridad internacionales y apelan a todas las potencias coloniales a que, a corto plazo, sea concedida la independencia a todos los pueblos. Tres países prooccidentales -Filipinas, Pakistán y Tailandia- llamaron la atención acerca de que, si hasta el momento el colonialismo había sido una realidad occidental existía el peligro de que apareciera una nueva forma de colonialismo peor que la primera; el último de los países citados hizo referencia a una realidad especialmente digna de ser tenida en consideración por los países del Sudeste asiático, es decir la existencia de importantes minorías chinas en todos los países del área.

Finalmente se aprobó una condena del "colonialismo en todas sus manifestaciones", propuesta por el indio Krisna Menon, que satisfizo a todos a pesar de basarse en el inconveniente de la imprecisión.

Así, se desarrolló una serie de ideas con el fin de favorecer la cooperación económica y cultural afroasiática, en oposición al colonialismo y el neocolonialismo de las antiguas metrópolis y los Estados Unidos, así como a su inclusión dentro del área de influencia exclusiva de la Unión Soviética.

El comunicado final elaborado por los participantes recogió las conclusiones de la conferencia sobre cooperación económica, cooperación cultural, derechos del hombre, autodeterminación, problemas de los pueblos dependientes, la promoción de la paz y la cooperación mundiales con los principios de la coexistencia pacífica, así como una condena de la discriminación racial y sobre la radioactividad.

La Conferencia de Bandung marcó el inicio del Movimiento del Tercer Mundo, puesto que su celebración modificó el panorama político mundial y puso en marcha una

reestructuración de las relaciones internacionales. Fue la primera ocasión en que se reunieron países sin la presencia de los europeos, de la Unión Soviética o de los Estados Unidos. Los acuerdos a los que se llegó en ella no fueron tan importantes como el hecho de que demostró que un nuevo actor hacía acto de presencia sobre el escenario internacional. Eran, según Senghor, uno de los líderes más importantes del África convertida en independiente, "los pueblos de color, los pobres del mundo". Por lo menos, según comentó un profesor de la Universidad de El Cairo, Butros Butros-Ghali, que con el paso del tiempo llegaría a convertirse en secretario general de la ONU, se había creado la ilusión de un porvenir mejor.

Pero es recordada por los principios que deberían gobernar las relaciones entre las naciones grandes y pequeñas, conocidos como los "Diez Principios de Bandung".

1. *Respeto por los derechos fundamentales del hombre y para los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas.*
2. *Respeto para soberanía y la integridad territorial de todas las naciones.*
3. *Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas.*
4. *Abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países.*
5. *Respeto al derecho de toda nación a defenderse por sí sola o en colaboración con otros Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.*
6. *Abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva con vistas a favorecer los intereses particulares de una de las grandes potencias. b) Abstención por parte de todo país a ejercitar presión sobre otros países.*
7. *Abstención de actos o de amenaza de agresión y del uso de la fuerza en los cotejos de la integridad territorial o de independencia política de cualquier país.*
8. *Composición de todas las vertientes internacionales con medios pacíficos, como tratados, conciliaciones, arbitraje o composición judicial, así como también con otros medios pacíficos, según la libre selección de las partes en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.*
9. *Promoción del interés y de la cooperación recíproca.*
10. *Respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.*

El espíritu y los Diez Principios de Bandung ofrecieron las directrices para la construcción de unas relaciones internacionales basadas en un nuevo modelo. Se comprende así que dicha conferencia constituyera un magno acontecimiento político internacional y que haya pasado a la historia de la Humanidad como uno de los principales hitos del siglo XX.

Estos principios, en cuya formulación se aprecian claras diferencias con respecto a los principios jurídicos en que se fundaba el viejo orden internacional, proporcionaron unos criterios ideales para el tratamiento de las relaciones interestatales y ofrecieron una garantía jurídica y moral para el establecimiento de un nuevo orden en dichas relaciones. Los Diez Principios de la Conferencia de Bandung se convirtieron en el fundamento legal del nuevo modelo de las relaciones internacionales precisamente por ser radicalmente diferentes de los viejos estatutos internacionales.

- El viejo derecho internacional había sido establecido por las potencias colonialistas e imperialistas con el único fin de coordinar sus intereses y relaciones, y facilitarles la repartición "ordenada" del mundo y la distribución pacífica de los expolios. Frente a ello, los Diez Principios, formulados por un grupo de países recién independizados, plasmaron el deseo compartido por esos pueblos de rechazar las agresiones e intervenciones extranjeras, y de salvaguardar su independencia política y su soberanía territorial; de oponerse a que las potencias se colocaran por encima de los países pequeños y medianos, y de luchar por la igualdad de su posición y sus derechos nacionales; y de contrarrestar las políticas expansionistas y belicistas de las potencias, y de salvaguardar la paz y la seguridad mundial. Todo ello contribuyó a establecer un nuevo orden en las relaciones internacionales y a defender los intereses fundamentales de la comunidad internacional.
- El viejo derecho internacional también incluía una serie de principios relacionados con la soberanía nacional, la integridad territorial, la igualdad y la paz. Sin embargo, las grandes potencias decidieron que tales principios solamente era aplicables a los "países civilizados" y que no regían para los que ellos consideraban "países no civilizados". En la práctica, eso significaba que los países y las naciones débiles quedaban fuera del amparo del derecho internacional. En cambio, los Diez Principios tomaban en consideración a todos los países y establecían unas normas de conducta que toda la comunidad internacional debía respetar, así como la base legal que velaba por los derechos e intereses razonables de todos los países, sobre todo los pequeños y medianos.
- El viejo derecho internacional era esencialmente discriminatorio. Las potencias ocupaban siempre una posición superior a la de los países menos poderosos, desigualdad que también imperaba entre ellas. Cuanto más poderoso era un país, más alta debía ser su posición. Los Diez Principios, en contraste, abogaban explícitamente por la igualdad de todos los países y naciones. Fueran fuertes o débiles, grandes o pequeños, ricos o pobres, todos eran iguales ante las leyes internacionales, ocupaban la misma posición y tenían el mismo derecho a participar en los asuntos internacionales.
- El viejo derecho internacional ofrecía a las potencias una patente de corso para llevar a cabo su agresiva expansión. Las antiguas leyes internacionales elaboradas por las potencias sancionaban abiertamente la legalidad de las guerras emprendidas para apoderarse de territorios y colonizarlos; permitían a las potencias recurrir a la fuerza y a las amenazas armadas en el tratamiento de las relaciones internacionales; y otorgaba validez legal a la práctica de "conquistar y ceder" usada por estas en su proceso de expansión. En realidad, era una ley de la selva. Por el contrario, los Diez Principios descartaban categóricamente la teoría jurídica de la fuerza, recalcabán "el respeto a la soberanía y la integridad territorial de todos los países" e incluían la renuncia definitiva "a la agresión y a las amenazas de agresión y de uso de la fuerza en los contenciosos sobre la integridad territorial y la independencia política de cualquier país". En consecuencia, los Diez Principios ofrecían las garantías jurídicas necesarias para oponerse a la agresión y al

expansionismo, así como para defender la independencia y la soberanía de todos los países, sobre todo los pequeños y medianos.

- El viejo derecho internacional era un catalizador de guerras. Además de permitir a las potencias agredir a países y naciones débiles para conquistarlos, sembró las semillas de sus luchas entre ellas. La guerra napoleónica, así como la primera y la segunda guerra mundial, fueron provocadas por los desequilibrios existentes entre las potencias y la incapacidad del viejo derecho para controlar la situación. Los Diez Principios, por su parte, ofrecían a la comunidad internacional directrices básicas y normas jurídicas para resolver conflictos, evitar guerras y garantizar la paz regional y mundial, deviniendo con el tiempo en uno de los instrumentos más importantes en la prevención y reducción de los enfrentamientos bélicos.

El viejo orden internacional se había ratificado en la Carta de Naciones Unidas, las potencias peligrosas se habían apoderado del control del Consejo de Seguridad, sobre todo dos de ellas que se habían dividido el mundo tácitamente en dos bloques, el del capitalismo y el comunismo separado por una cortina de hierro³⁴⁹. Había que tomar decisiones, y estas tenían que ser propias, alejadas de los viejos rituales y códigos. Así al menos opinaban los líderes del movimiento entre los que cabe destacar a Ahmed Sukarno, presidente de Indonesia; Ghana, Kwame Nkrumah y Shri Jawaharlal Nehru de la India; Gamal Abdel Nasser de Egipto; U Nu, primer ministro de Birmania; Josip Broz Tito, de Yugoslavia; así como Norodom Sihanouk, rey y jefe de Estado de Camboya, quienes después se convertirían en líderes emblemáticos del Movimiento de No Alineados. Estos y los demás líderes estaban absolutamente convencidos de que Naciones Unidas ya estaba viciada, pero al mismo tiempo estaban conscientes de que el proceso necesitaba un punto de apoyo, un lugar donde sus ideas fueran escuchadas, que era Naciones Unidas. Pese a los cientos y miles de defectos de la Organización, era la única tribuna internacional disponible. Así que era necesario formar parte de ella. En 1960, a la luz de los resultados alcanzados en Bandung, durante el XV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en el que fueron admitidos 17 nuevos países de África y Asia, la gestación del MNOAL cobró un impulso decisivo que se materializó en las Resoluciones 1514 y 1541 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La primera, Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre 1960, tuvo como título **Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales**. Es la primera que reconoce que *“la sujeción de los pueblos a una subyugación, a una dominación, o a una explotación extranjera constituye una denegación de los derechos*

³⁴⁹ Churchill fue el creador del concepto “cortina de hierro” (iron curtain), tal y como fue apuntado el 12 de Mayo de 1945 en una célebre nota telegráfica que le dirigió a Harry Truman: *Ignoramos todo lo que ocurre detrás (del telón de acero). Parece muy probable que el conjunto de las regiones situadas al Este de la línea Lübeck-Trieste-Corfú pronto estará en manos de la UNIÓN SOVIÉTICA*. Esa división se confirmaría en la famosa intervención de Churchill en Fulton- Mossuri el 5 de Marzo de 1946: *De Settin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, un telón de acero ha caído a través del continente... Todas estas famosas ciudades, todas estas naciones se encuentran en la esfera soviética, y todas están sometidas, de una u otra forma, no sólo a la influencia soviética sino al control, muy extendido y cada vez mayor, de Moscú*.

fundamentales del hombre, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación internacionales. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, adoptan libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". Por eso se le conoce como "Carta Magna de la descolonización", que se aprobó sin votos en contra pero con la abstención de nueve países, entre los que se encontraban las principales potencias coloniales. La declaración condenó el colonialismo y declaró que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, derecho que se ejercería a través de la consulta a la población, mediante plebiscito o referéndum.

Por puntos, la resolución establece lo siguiente:

- En el primero tiene la trascendencia de ser un texto en el que por primera vez se rechaza de forma clara y contundente el colonialismo, prohibiéndose sin ambigüedades. Por pueblo puede entenderse *"la comunidad humana o grupo social asentado sobre un territorio geográficamente diferenciado, que tiene como características comunes o lazos de unión la raza, lengua, cultura y la religión, así como un pasado histórico y unas tradiciones y costumbres en común, existiendo entre sus componentes sentimiento de patria y conciencia nacional, pero careciendo de soberanía en cuanto se encuentra bajo la autoridad política de un sujeto de Derecho"*, sin que necesariamente tengan que darse todos estos elementos.
- En el segundo punto se recoge el principio de libre determinación (autodeterminación) de los pueblos. Por fin se hace una definición del mismo.
- La Resolución, en su punto tercero, recoge algo que choca frontalmente con la idea defendida anteriormente de que el colonialismo era un encargo sagrado de la civilización, (recogido también en el art. 74 de la Carta de la ONU) y que muchas veces sirvió de justificación de algunas potencias coloniales, para no dar la independencia a estos pueblos, cuando dice que *"la falta de preparación en los terrenos político, económico, social o en el de la enseñanza, no debe ser jamás tomada como pretexto para retrasar la independencia"*. Se añade después que se pondrá fin a cualquier acción armada o acto de represión contra los pueblos dependientes para que esos pueblos accedan a la independencia y que se les transfieran todo el poder a los pueblos de dichos territorios sin ninguna condición o reserva.
- Los puntos 3, 4 y 5 están interconectados entre sí, al emplear expresiones tales como "no deberá servir nunca de pretexto", "inmediatamente", "sin condiciones ni reservas". Todo ello supone que la concesión del ejercicio del derecho de autodeterminación debe realizarse sin demora alguna, de forma inminente y sin que los Estados colonizadores interpongan cortapisas, excusas o pretextos en el proceso de libre determinación que puedan retrasarlo. Se proclama solemnemente la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones.
- El punto 6 dice que *"cualquier tentativa dirigida a destruir total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país, es incompatible con los fines y principios de las Naciones Unidas"* significando que no debe romperse la unidad nacional de un Estado, democráticamente constituido.

Al día siguiente se proclamó la resolución 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960, que profundizaba en estas cuestiones definiendo las tres opciones que ofrecen plena autonomía a los territorios que todavía son dependientes: libre asociación, integración e independencia. Manteniendo que es indispensable que la población autóctona exprese su voluntad libremente, se matizó que esta voluntad no siempre tenía que llevar a la constitución de un nuevo Estado soberano. El ejercicio del derecho de autodeterminación podría llevar a la independencia, a la libre asociación o a la integración en otro Estado. Además, la resolución 1541 (XV) concretó qué pueblos son titulares del derecho de libre determinación, en función de dos criterios básicos: la existencia de diferencias étnicas y culturales y la separación geográfica entre la colonia y la metrópoli. Esta exigencia de separación territorial implicó que el derecho de autodeterminación sólo se reconociera a los pueblos que habitaban territorios coloniales ultramarinos, excluyendo las situaciones de colonialismo interno.

Tanto la Resolución 1514 como la 1541 no se aprobaron sin problemas. Los intereses de las todavía potencias coloniales y de los países que buscaban emanciparse, a la que se sumó la tensión entre el derecho de libre determinación de los pueblos y la integridad territorial de los Estados estuvieron a punto de impedir su aprobación. Sobre todo, las críticas por parte de las potencias se centraron en la resolución 1514 porque ésta afirma que todo intento de quebrantar la unidad nacional es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, por lo que resultó necesario establecer cómo se compatibilizaban los dos principios. La cuestión fundamental fue la identificación de las entidades legitimadas para invocar el derecho a la libre determinación. El temor de las potencias coloniales era que al alero de ambas resoluciones (que no son de cumplimiento obligatorio pero sí sirven como argumento) las colonias se independizaran, cosa que ocurrió, ya que una vez que se dictó esta resolución se produjo un fenómeno internacional masivo por el que se procedió a la descolonización. Se generalizaron las revueltas sangrientas y las guerras de liberación nacional en países como Camerún, Argelia, Congo, Vietnam, Kenya, Angola, Tanzania, Zambia, Malawi, Uganda, Ruanda, que terminaron en la mayoría de los casos con la derrota de las potencias europeas y que llevarían a las Naciones Unidas a acordar en 1966 los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y abrir formalmente el proceso de descolonización del mundo.

Otro problema era el hecho de que mientras la resolución 1514 alude a la autodeterminación, menciona constantemente la palabra *independencia*. Hay que tener en cuenta que autodeterminación e independencia no son lo mismo. En la Resolución 1541 (XV), se señala que el derecho de libre determinación o autodeterminación es un derecho que tienen los pueblos a elegir, y es posible elegir una opción distinta a la independencia, como podría ser el régimen de asociación con otro Estado o la integración en él. La clave radica en que la población es la que decide, no una potencia extranjera.

En resumen, y al alero del Comité Especial de Descolonización creado por la Asamblea en 1962 como el órgano encargado de supervisar la aplicación de la Declaración y hacer recomendaciones respecto de su aplicación, la descolonización se llevó a cabo en la inmensa mayoría de los supuestos en aplicación de la Resolución

1514 (XV) y el ejercicio del derecho a la libre determinación generó la consiguiente aparición de numerosos Estados soberanos e independientes, pues como afirmara la Corte Internacional de Justicia en el Asunto del Sahara Occidental, el último objetivo del proceso descolonizador radicaba en la libre determinación y la independencia de los pueblos afectados. Para ello, las Resoluciones 1654 (XVI), de 27 de noviembre de 1961, y 1810 (XVII), de 17 de diciembre de 1962, crearon un eficaz aparato institucional, el denominado "Comité de los veinticuatro" -que cuenta desde 1979 con 25 miembros-, encargado de examinar las situaciones coloniales y de velar por la aplicación de las resoluciones descolonizadoras.

Estas resoluciones y otras, empero, no cambiaron la imagen que se tenía de Naciones Unidas. Había que crear un movimiento separado, que finalmente surgiría bajo el nombre de Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL o MPNA). Seis años después de Bandung, sobre una base geográfica más amplia, se estableció el Movimiento de Países No Alineados en la Primera Conferencia Cumbre de Belgrado, celebrada del 1 al 6 de septiembre de 1961. Asistieron a la Conferencia 25 países. Cuba fue el único país de la región de América Latina y el Caribe que participó en la Cumbre de Belgrado. A diferencia de lo que pasó en las Conferencias que crearon Naciones Unidas, las que gestaron al Movimiento de los Países No Alineados no fue una imposición de países con más poder sobre otros con menos, sino de países en plano de igualdad. Hay más similitud con las Conferencias realizadas en América durante el siglo XIX que con Dumbarton Oaks, por ejemplo.

El MNOAL se pensó como una agrupación de Estados cuyos criterios de membresía formulados en la Conferencia Preparatoria para la Cumbre de Belgrado demuestran que no fue concebido para desempeñar un papel pasivo en la política internacional, sino para formular sus propias posiciones de manera independiente, reflejando los intereses y condiciones de sus integrantes, como países militarmente débiles y económicamente subdesarrollados.

Los objetivos primarios de los países no alineados en la Conferencia de Belgrado se enfocaron en el apoyo a la autodeterminación, la independencia nacional, la soberanía e integridad territorial de los Estados; la oposición al apartheid; la no adherencia a pactos multilaterales militares y la independencia de los países no alineados de las influencias y rivalidades de las grandes potencias o bloques; la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones; la lucha contra el colonialismo, el neocolonialismo, el racismo, la ocupación y la dominación extranjeras; el desarme; la no interferencia en los asuntos internos de los Estados y la coexistencia pacífica entre todas las naciones; el rechazo al uso o amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales; el fortalecimiento de las Naciones Unidas; la democratización de las relaciones internacionales; el desarrollo socioeconómico y la reestructuración del sistema económico internacional; así como la cooperación internacional sobre bases de igualdad.

Los esfuerzos del MNOL tuvieron sus frutos con la aprobación de las resoluciones 1803 y 2131

En la Resolución 1803 aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1962, se declara:

1. El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.
2. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.
3. La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de interés o seguridad nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero.....
4. El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basado en su igualdad soberana.
5. La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz.

En la resolución A/RES/2131 (XX), titulada **Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía**, aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965, se declara que:

1. Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, en los asuntos internos o externos de cualquier otro.
2. Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier orden.
3. El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención.
4. Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.
5. Todo Estado debe respetar el derecho de libre determinación e independencia de los pueblos y naciones el cual ha de ejercerse sin trabas ni presiones extrañas y con absoluto respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En suma, que: *"...intervención armada es sinónimo de agresión y que, como tal, está en contradicción con los principios básicos que deben servir de fundamento a la cooperación internacional pacífica entre Estados".*

Pero el mayor éxito fue la resolución 2625. La Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970 prosigue la línea de estas y otras resoluciones. Fue aprobada en el aniversario número 25 de la creación de las Naciones Unidas, y diez años después de las primeras Resoluciones sobre descolonización, debido a los cambios experimentados en las Naciones Unidas y en la sociedad internacional.

Como ya hemos indicado en páginas anteriores, en ella se reafirma que la sujeción de los pueblos a la dominación extranjera constituye uno de los mayores obstáculos al fomento de la paz y la seguridad internacionales, y en el principio relativo a la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos nos vuelve a recordar que *“el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo”*. Por su parte, en el párrafo 7º se recuerda nuevamente que *“ninguna disposición se entenderá en el sentido de que se autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos...”*.

Lo esencial de la Resolución es que indica que:

1. El territorio de una colonia y otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra, y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta, y en particular, con sus propósitos y principios.
2. Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color.
3. Todo Estado se abstendrá de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.
4. Los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional ni la justicia.
5. Los Estados no pueden intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de uno de ellos.
6. Los Estados deben cooperar entre sí.
7. Los Estados deben respetar la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
8. Los Estados son iguales jurídicamente.

El Comité Especial encargado de la elaboración de la Resolución 2625, afirmó sobre la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados que, en el Derecho Internacional consuetudinario, la igualdad soberana era el fundamento del deber de no intervención y dicho principio no tendría valor alguno si los Estados tuvieran derecho a intervenir en los asuntos internos de otros Estados.

De la 2625 derivaron las resoluciones 3201 y 3281.

La Resolución 3201 fue aprobada por la Asamblea General el 1 de mayo de 1974. Por medio de ella la Asamblea proclama su determinación de trabajar con urgencia por el *establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia.

La Resolución 3281 aprobada por la Asamblea General el 12 de diciembre de 1974, adopta y proclama la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Establece como principios fundamentales: Soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados; igualdad soberana de todos los Estados; no agresión; no intervención; beneficio mutuo y equitativo; coexistencia pacífica; igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; arreglo pacífico de controversias; reparación de las injusticias existentes por la privación de los medios naturales necesarios para el desarrollo de un país por otro; cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales; respeto de los derechos humanos y de las libertades individuales; abstención de todo intento de buscar hegemonía y esferas de influencia; libre acceso al mar y desde el mar para los países sin litoral.

La Corte Internacional en su sentencia en el caso de Nicaragua contra Estados Unidos, que ya hemos comentado y lo seguiremos haciendo, insistió sobre la importancia de tales Declaraciones. Para la Corte, “*el efecto del consentimiento al texto de tales resoluciones no puede interpretarse como un simple recordatorio o una simple especificación del compromiso convencional adquirido en la Carta*”, sino que “*al contrario, puede interpretarse como una adhesión al valor de la norma o la serie de normas enunciadas por la resolución y tomadas en sí mismas*”³⁵⁰.

³⁵⁰ Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta, *op.cit.*, p. 100. Uno de los principales defensores de esta idea es Ian Brownlie quien indica que de los trabajos preparatorios de la Carta se desprende claramente que la inclusión de la cláusula “*contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado*” excluye toda intervención justificada por motivos especiales, y que dicha cláusula fue agregada a petición de pequeños Estados preocupados por garantizarse más garantías contra las veleidades de las grandes potencias (Intervención en la vista pública de la C.I.J., celebrada el 10 de mayo de 1999, en el caso relativo a la licitud del empleo de la fuerza, CR 99/14, p. 24). La interpretación del apartado 4 del artículo 2 en un sentido favorable a incluir en la norma de la prohibición al recurso a la fuerza la excepción por razones humanitarias no se ajusta a la práctica estatal y, hasta el presente, no ha recibido el aval de la mayoría de la doctrina.

En contra de la intervención también estaría la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas que prohíbe a los agentes a inmiscuirse en los asuntos internos del Estado que los recibe.

Ahora bien, si hubiera que señalar qué derecho es violado por la intervención (ya sea armada, política y/o económica), este sería el de “*autodeterminación*”, clasificado como derecho humano de tercera generación o derecho colectivo. Se define como la potestad primordial a partir del cual se derivan las demás atribuciones colectivas (derechos territoriales, a los recursos, a mantener sus instituciones jurídicas, políticas, económicas, educativas, etc.). La Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, afirmó que es un derecho colectivo cuya titularidad corresponde a los pueblos.

El principio de autodeterminación tiene significado material y concepto jurídico.

a. Significado material

El poder político más alto, el que toma la decisión última sobre la distribución de todos los demás poderes, es la máxima autoridad de un territorio, es el poder soberano, sobre el cual no existe ningún otro.

Pues bien, cuando sólo el conjunto de los habitantes de un Territorio, Pueblo o Nación, es el titular único de esta soberanía o poder de decisión, hablamos de soberanía popular o autodeterminación.

Autodeterminación, soberanía nacional o Poder Constituyente, significa el derecho a decidir sobre la forma de existencia política de un Pueblo, sin injerencias extrañas.

b. Concepto jurídico

La principal fuente jurídica, en la que se inspiran todos los teóricos del derecho de autodeterminación, son los textos de las Naciones Unidas. Ya hemos mencionado tres importantes. Añadiremos otro: la Resolución 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967 (denominada “Cuestión de Gibraltar”), tras el referéndum organizado por el Gran Bretaña el 10 de septiembre de 1967 para “descolonizar” el territorio, donde la Asamblea General sostuvo que *“toda situación colonial que quebrante parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y específicamente con el párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General”*.

El derecho de autodeterminación tiene una naturaleza compuesta y polifacética, dado que comprende aspectos políticos, económicos, sociales y culturales; y precisa para una efectividad plena la concurrencia de todos estos elementos. No se agota en un único ejercicio puntual, sino que garantiza el derecho de cada pueblo a mantener sus formas de gobierno y su camino propio hacia el desarrollo económico, social y cultural. El concepto de libre determinación tiene una gran fuerza y un carácter especialmente

polémico. El Comité de Derechos Humanos ha puesto de manifiesto su naturaleza fundamental, al señalar que es requisito necesario para la plena efectividad de los derechos humanos individuales. Pero su mención en el discurso político contemporáneo puede levantar temores de desestabilización, incluso violenta; también se ha asociado con posiciones políticas extremistas y chauvinismos étnicos. A modo de anécdota, y dada las repercusiones que tiene este derecho en la sociedad internacional, se ha popularizado la idea de que el principio de autodeterminación sólo rige para situaciones estrictamente coloniales negándolo, por ende, a los pueblos o naciones sin estado que no vivieran una situación colonial en el sentido tradicional del término (como por ejemplo los mayas en la península mexicano-guatemalteca de Yucatán). Esto hizo exclamar con sarcasmo al que fuera Director de Derechos Humanos de la ONU John Humphrey (el mismo que redactó la Declaración de los Derechos Humanos y quien trabajaba en asuntos multiculturales) que, por lo visto, los pueblos que no eran colonias, ya no eran pueblos.

Uno de los problemas que tiene el derecho de autodeterminación es establecer exactamente qué es “pueblo”.

La primera definición consolidada del término “pueblos” se refiere a los pueblos sujetos a colonialismo, derivada de la resolución de la Asamblea General 1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960, y de la interpretación el artículo 1 de los Pactos y el artículo 1.2 de la Carta en relación con los capítulos XI, XII y XIII de ésta última. Según la resolución 1541 (XV), un grupo humano puede considerarse pueblo en situación colonial en función de dos criterios básicos: la separación geográfica entre la colonia y la metrópoli y la existencia de diferencias étnicas y culturales. Adicionalmente se deben tener en cuenta otros criterios de carácter administrativo, político, jurídico, económico e histórico que puedan ayudar a demostrar que el territorio dependiente ha sido colocado de manera arbitraria en una posición de subordinación³⁵¹. Esta subordinación es lo que permite presumir, en último término, que se trata de un territorio colonial. El ejercicio del derecho de libre determinación por parte de los pueblos colonizados ha sido, a menudo, reprimido por la metrópoli, incluso mediante violencia. Ante esta situación, el Derecho internacional reconoce a los movimientos de liberación colonial el derecho al uso de la fuerza para el ejercicio efectivo del derecho de autodeterminación, así como a recabar la ayuda de terceros Estados para dicho fin. Al mismo tiempo, los movimientos de liberación contraen obligaciones en virtud de las normas de Derecho internacional humanitario. El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 declara expresamente aplicables dichos convenios a “los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”.

³⁵¹ La exigencia de separación geográfica se adoptó tras un debate polémico. F. Van Langenhove había propuesto considerar territorios coloniales los ocupados por comunidades indígenas o tribales dentro de las fronteras de Estados independientes, argumentando que compartían las características esenciales de los pueblos sometidos a colonialismo formal. Esta propuesta fue defendida por potencias coloniales como Bélgica o Francia, pero encontró la oposición frontal de los estados latinoamericanos y fue finalmente desechada. En su lugar, se incorporó a la resolución de la Asamblea la que se conoció como “doctrina del agua azul” o del “agua salada”, que limitó el concepto de colonia a los territorios ultramarinos.

- En occidente se considera a pueblo como el conjunto de habitantes de un Estado unitariamente considerado, lo que es una forma simple de definir la teoría del gobierno representativo, que confiere al derecho de libre determinación alcance universal. Afirma que la población de un Estado (o, también, de un territorio dependiente) debe decidir su gobierno en el libre ejercicio de la soberanía popular. De esto se deriva la prohibición de la dominación extranjera y el necesario respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la necesidad de asegurar a la población la posibilidad de dotarse libremente de una constitución o modificarla. La inalienabilidad del derecho implica que no puede producirse, ni jurídicamente ni por la vía de los hechos, elección alguna que sea irreversible. La conexión entre libre determinación y democracia ha sido implícitamente reconocida por las resoluciones 46/18 de la Asamblea General y 745 (1992) del Consejo de Seguridad, que emplazaron a los Estados a colaborar para que el pueblo camboyano pudiera realizar su derecho de libre determinación a través de elecciones libres e imparciales. El Comité de Derechos Humanos afirmó, en su Observación General número 12, de 1984, que la injerencia en los asuntos internos de otro Estado supone un daño al principio de autodeterminación. Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 afirmó que "la democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida".
- Las minorías nacionales: en este caso el problema es que la libre determinación en la primera clasificación de pueblo se centra en un grupo mayoritario y no en los grupos diferenciados por lengua, cultura o religión. Los que afirman que estos colectivos son sujetos del derecho de libre determinación se basan en el artículo 1 común de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970. Según la definición dada en 1954 por la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, éstas son grupos no dominantes de la población que poseen y desean preservar determinadas tradiciones o características étnicas, religiosas o lingüísticas que son claramente diferentes de las del resto de la población. La inclusión de cláusulas para la garantía de algunos derechos de las minorías ha sido una práctica presente en los tratados y conferencias de paz europeos desde principios del siglo XVII y que se desarrolló durante el siglo XIX en Congresos internacionales como los de Viena (1815) y Berlín (1878). Esta definición de pueblo no tiene una forma real de aplicarse, ya que según la llamada teoría de la infinita divisibilidad, el reconocimiento del derecho con carácter general puede llevar a una progresiva fragmentación del territorio mediante la aplicación de criterios nacionalistas cada vez más estrictos, produciéndose tras cada secesión una nueva secesión. Este efecto se vería propiciado por una atmósfera favorable a la ruptura de Estados existentes y el surgimiento de nuevos Estados: un fenómeno conocido como "tribalismo postmoderno" surgido en la última década del siglo XX.

- **Pueblos indígenas:** o grupos étnicos, se consideran a si mismos como pueblos y, por lo tanto, sujetos del derecho de libre determinación. Otra definición aceptada es la que dio el Relator Especial José Martínez Cobo, en 1986. De acuerdo con ella, son pueblos indígenas los que poseen una continuidad histórica respecto de las sociedades precoloniales que existían en un territorio dado, que se consideran distintos a los sectores dominantes de la sociedad y que tratan de preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus características culturales, instituciones sociales y sistemas legales. En una primera época, la definición de pueblo se trató de relacionar con una característica objetiva única, imponiéndose durante el siglo XIX la raza. Posteriormente, ante las insuficiencias de un criterio objetivo, se trató de adoptar uno subjetivo, basado en la voluntad de los colectivos humanos. Actualmente, las definiciones de “pueblo” en función de criterios étnicos aportados por la doctrina internacionalista conjugan los elementos objetivo y subjetivo.³⁵² La Asamblea General de las Naciones Unidas ha empleado en varias ocasiones el término “pueblo” para hacer referencia a grupos étnicos, como en las resoluciones referentes al Tíbet: en su resolución 1723 (XVI), de 20 de diciembre de 1961, la Asamblea exigió el respeto a la libre determinación del pueblo tibetano. También, a veces, al tratar la descolonización de territorios no autónomos, la Asamblea ha optado por dividirlos de acuerdo con criterios étnicos si las diferencias entre las comunidades podían ser causa de inestabilidad. Así, en 1947 aprobó el Plan de Partición de Palestina en un estado árabe y un estado judío; en 1958 promovió la realización de dos referéndums separados en las zonas norte y sur del Camerún británico y en 1961 autorizó la división del territorio de Ruanda-Urundi en dos Estados: Ruanda, de mayoría hutu, y Burundi, de mayoría tutsi. La tendencia cambió cuando se aprobó la resolución 1514 (XV). Desde ese momento, la Asamblea se mostró cada vez más reticente a la aplicación de criterios étnicos en relación con los territorios colonizados, aunque sí en otros ámbitos. Por ejemplo, en 1970 afirmó que el pueblo palestino tenía derecho a la libre determinación, y en 1974 admitió como miembro a Bangladesh, antigua zona oriental de Pakistán, del que se separó en 1971, y cuyos habitantes eran mayoritariamente de etnia bengalí.

³⁵² El elemento objetivo es el conjunto de características que el grupo debe reunir, en su totalidad o en parte, y que establecen un vínculo entre sus miembros. Las características objetivas que se han apuntado son, entre otras, la existencia de una tradición histórica común, de identidad racial o étnica, homogeneidad cultural, unidad lingüística, afinidad religiosa o ideológica, conexión geográfica o territorial, vida económica común e importancia cuantitativa (en concreto, el grupo no necesita ser muy grande pero debe ser más que "una simple asociación de individuos dentro de un estado") En todo caso, nunca se ha alcanzado el consenso en torno a una lista definitiva de características, ya que se han encontrado excepciones relevantes para cada propuesta. El elemento subjetivo se corresponde con la conciencia, por parte del grupo, de ser un pueblo; también con la voluntad de que se le identifique como tal. A estos efectos, el grupo debe estar dotado de "instituciones u otros medios de expresar sus características comunes y el deseo de mantener su identidad".

Y otro problema es que el principio de autodeterminación tiene un límite físico. El sujeto capacitado para ejercer la libre determinación se determina por las fronteras preexistentes (*uti possidetis iure*) o por las que el Estado determine mediante convenios y tratados.

En resumen, el derecho de autodeterminación incluye el control sobre un territorio entendido no sólo en términos de los recursos naturales, sino también como un espacio en que se podía desplegar su propia normatividad social, económica, política, jurídica y cultural y dar forma a las instituciones correspondientes. La consideración de la autodeterminación como derecho de los pueblos, en cualquier caso, conlleva la dificultad de definir pueblo y distinguirlo claramente de otros conceptos similares. En la mayor parte de los casos, se define al *Pueblo* como una realidad sociológica de carácter objetivo formada por una serie de elementos: cultura, lengua, geografía, historia, tradiciones, valores, señas de identidad, costumbres, Derecho y características biológicas. A la vez está formado por elementos subjetivos: conciencia de pertenencia, de singularidad diferenciada, de especificidad e individualidad, y de integración.

4. La ONU y la injerencia humanitaria: el Consejo de Seguridad.

Para los pro – injerencia, la "intervención humanitaria" no caería dentro del ámbito del artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta de Naciones Unidas, ya que no se llevaría a cabo en contra de la integridad territorial o la independencia política del Estado en cuestión. Tomando el Derecho Internacional Humanitario, consideran que la soberanía del Estado tiene un doble límite: debido a la prohibición general de uso de la fuerza, el Estado no puede utilizar la guerra como medio legítimo y legal para solucionar sus diferencias con otros Estados, salvo en aquellos casos permitidos por el Derecho Internacional; y en el caso de que estalle el conflicto armado, tanto interno como internacional, el Estado no posee libertad absoluta, ya que el Derecho Internacional Humanitario deberá guiar sus actuaciones y, en caso de no ser así, incurrirá en responsabilidad internacional. Por ello, el derecho de los individuos y de las minorías no puede ser violado en defensa del Estado (o sea de la mayoría), y que el derecho de los pueblos a la autodeterminación no puede por ningún motivo transformarse en un derecho de los gobiernos a disponer de la suerte y destino de los pueblos.

Pero la cuestión es que se olvida la línea que separa la ayuda de lo legal. Se puede realizar ayuda sin tener que violar el derecho internacional. Y no se puede imponer el derecho de un grupo extranjero por sobre el de todo un pueblo, porque eso no atenta contra el Estado sino atenta contra la lógica. Más aún, es difícil esgrimir el argumento de que el derecho positivo avalaría tesis como las antes mencionadas. El recurso al uso de la fuerza sólo puede "legitimarse" en el marco de la legítima defensa, o dentro del relativo al capítulo VII de la Carta de la ONU, que de hecho es precisamente el motivo por el cual se necesita al Consejo de Seguridad.

La idea de involucrar a la ONU (y al Consejo) en la injerencia, se debe a lo que ha representado esta organización desde su creación. A lo largo de sus más de 50 años de vida la ONU ha servido como un mecanismo central que mantiene la paz y la seguridad en el mundo y que en gran medida, cumple las obligaciones que fueron declaradas en la Carta. En vista de los actuales debates relativos a la función y el futuro de la ONU, es importante recordar que la Carta de las Naciones Unidas percibe los problemas políticos, de seguridad, económicos, sociales, culturales y humanitarios como interrelacionados, y por consiguiente propone soluciones y líneas de conducta coordinadas; da instrucciones a la ONU para que aborde problemas más allá de las relaciones tradicionales entre estados y luche por una cantidad de objetivos normativos más amplios, entre ellos la promoción de "un elevado nivel de vida, pleno empleo y condiciones de progreso económico y social" y la evolución económica y social de "todos los pueblos" (artículo 55 de la Carta) coloca a la ONU en la cúspide del incipiente sistema de organizaciones internacionales, cuyas características son:

- Las Naciones Unidas es la única organización internacional que tiene una clara vocación universal y fines generales.
- Su fin primordial es el mantenimiento de paz y seguridad internacional a través de una serie de medidas: Consejo de Seguridad.
- Art. 2.6 establece que "los Estados NO miembros de la ONU están obligados a respetar las disposiciones de la Carta de San Francisco relativas al mantenimiento de paz y seguridad internacional". Esto no lo hace ningún tratado internacional, ya que estos sólo obligan a los Estados miembros de la organización internacional.

O sea, que si Naciones Unidas obliga al cumplimiento de determinadas normas internacionales a un Estado, estén o no ratificadas por él, estén o no codificadas por un tratado, el Estado está obligado a cumplir. Esto, en cierta forma, subsanaría el problema que representan las reservas de los tratados que son usadas por los Estados para evadir sus responsabilidades al aprobar un tratado, o al acto mismo de no firmarlos. Pero, ¿cómo puede Naciones Unidas obligar a hacer algo a un Estado? Usando al Consejo de Seguridad.

4.1. Aspectos generales del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta de la ONU es el responsable "primordial de mantener la paz y seguridad internacionales" (art. 24). Los Estados miembros se pusieron de acuerdo en que el CS al ejercer sus funciones "actúa en nombre de ellos". En consecuencia con el artículo 25, todos los miembros de la ONU asumen una obligación de obedecer las decisiones del Consejo de Seguridad y cumplirlas.

El Consejo está compuesto por 15 Estados (11 hasta el 1 de enero de 1966), con la particularidad de que 5 de ellos, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y la Unión Soviética (después de su transformación y fragmentación, la Federación Rusa

como sucesora) son miembros permanentes y 10 no permanentes. Precisamente ellos asumen la responsabilidad especial de mantener la paz y seguridad mundiales. Los miembros no permanentes son elegidos por los dos tercios de la Asamblea General. Duran 2 años en el cargo, no pueden ser reelegidos inmediatamente y están distribuidos por zonas geográficas, correspondiéndoles 2 asientos a Asia, 3 a África, 2 a América Latina y el Caribe, 2 a Europa Occidental y otros Estados y 1 a Europa Oriental. La proporcionalidad en el número de cargos responde al número de países con que cuenta cada área y es lo que se llama la representación geográfica equitativa. La no reelección inmediata de los miembros no permanentes entraña la rotación de los países en esos cargos. El número de miembros permanentes y no permanentes no puede ser cambiado sin hacer enmiendas correspondientes del texto de la Carta o sin revisarla (artículos 108 y 109)

La presidencia del Consejo recae, por turno en sus Estados miembros por el orden alfabético en idioma inglés. Cada presidente permanece en funciones por espacio de un mes calendario. Si el presidente estima que debe abstenerse de desempeñar las obligaciones de su cargo en el examen de una determinada materia que interesa directamente al Estado que representa, debe dar a conocer al Consejo su decisión. En este caso la presidencia recae, para los fines del examen de esa cuestión, en el representante del Estado miembro que siga en el orden alfabético inglés. Es en el Presidente del Consejo sobre el cual recae la mayor responsabilidad en la conducción de los trabajos de ese órgano principal de Naciones Unidas.

Los acuerdos del Consejo se adoptan por mayoría de votos, los que para todos los efectos actualmente son nueve, dentro de la composición total de 15 miembros. Si se trata de asuntos importantes, dentro de los 9 miembros deben estar incluidos los 5 miembros permanentes. La oposición de uno de ellos basta para que no se produzca acuerdo y es lo que se llama veto, tema a tratar posteriormente. Para los asuntos de procedimiento, la mayoría es de 9 votos, cualquiera sean sus miembros: es decir, que puede haber acuerdo en asuntos procesales sin la concurrencia de todos los miembros permanentes.

Las resoluciones del Consejo son obligatorias no sólo para sus países miembros que las votaron favorablemente, sino para todos los Estados miembros de Naciones Unidas. El artículo 25 señala claramente que *“los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”* Este artículo es la base misma del sistema de seguridad colectiva de la Organización. Si los Estados, al suscribir la Carta, han confiado al Consejo la responsabilidad primera en el mantenimiento de la paz, es consecuencia lógica que todos los miembros de Naciones Unidas, al ratificar la Carta, acepten el derecho del Consejo de adoptar decisiones obligatorias para que la paz sea mantenida. Lo anteriormente señalado dimensiona la relevancia que posee este órgano al ser el único cuyas decisiones son de obligado cumplimiento dentro de la Organización, alzándose como precioso botín para la potencia de turno el poder controlarlo y presa de las más variadas presiones en pos de sus intereses. Es conveniente señalar que la disposición de obligatoriedad se refiere a todas las decisiones del Consejo y no sólo a aquellas que dicen relación con la aplicación del Capítulo VII, cómo se ha sostenido minoritariamente en algún momento.

El Consejo puede recibir de cualquier Estado miembro antecedentes sobre cualquier situación que pueda estimarse susceptible de conducir a fricción internacional (artículo 35 de la Carta)³⁵³. Además, el artículo 99 también confiere al Secretario General la facultad de llamar la atención del Consejo hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad³⁵⁴.

En segundo lugar, el Consejo puede establecer los órganos subsidiarios que estime convenientes. A este respecto, cabe señalar que ha establecido Comités Permanentes compuestos por todos sus miembros para considerar materias especiales, como el Comité de Expertos en Normas de Procedimientos.

Otra de las funciones del Consejo, valiéndose de la competencia conferida por el artículo 29 de la Carta, ha sido asumir facultades de orden judicial, aprovechando la uniformidad de pensamiento sobre algunas materias existentes entre los miembros permanentes³⁵⁵. Es así, como invocando el Capítulo VII de la Carta procedió a establecer Tribunales Penales Internacionales, permanentes y no permanentes, para juzgar masivas violaciones a los derechos humanos, como el genocidio y/ o crímenes contra la humanidad³⁵⁶.

Además, la Carta le encomienda al Consejo, con la ayuda de su Comité de Estado Mayor, la elaboración de un sistema de regulación de armamentos.

Aparte de estas competencias, existen otras concurrentes del Consejo con la Asamblea General para aprobar ciertas acciones. Así, se necesita también la aprobación por los dos tercios de la Asamblea General para recomendar la admisión de nuevos

³⁵³

Artículo 35

1. *Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.*
2. *Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta.*
3. *El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este Artículo quedará sujeto a las disposiciones de los Artículos 11 y 12.*

³⁵⁴

Artículo 99

El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

³⁵⁵

Artículo 29

El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

³⁵⁶

Dos son los más conocidos basados en el Tribunal penal Internacional de Nüremberg, creado en el acuerdo de Londres del 5 de agosto de 1945 que firmaron los países vencedores de la Segunda Guerra: Tribunal penal Internacional de Rwanda (creado por la resolución 955 (8 de noviembre de 1994) del Consejo de Seguridad. El 30 de abril de 1998, el CS mediante la Resolución 1165 (1998), enmendó los artículos 10 - 12 del Estatuto, donde enumera los órganos del Tribunal y asimismo, determina la forma de elección de los jueces); y Tribunal penal Internacional de Yugoslavia (creado por la resolución 827 del Consejo de Seguridad del 25 de mayo de 1993)

miembros, suspender o expulsar miembros, nombramiento del Secretario General, revisión de la Carta y determinar las condiciones en que los Estados no miembros de Naciones Unidas puedan ser parte del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. También se ejerce, simultáneamente con la Asamblea General, la elección del juez de la Corte Internacional de Justicia.

Por último, el Consejo es competente para conocer reclamaciones de países por el no cumplimiento por parte de otro Estado miembro de un fallo de la Corte Internacional de Justicia. En este caso el Consejo puede hacer recomendaciones o dictar medidas para la ejecución del fallo.

Merece consideración especial las relaciones del Consejo de Seguridad en las controversias internacionales y cómo puede actuar en ellas. El Consejo actúa de acuerdo con la gravedad de la situación o conflicto, teniendo en consideración si la controversia puede poner en peligro la paz, si esta pasa a constituir una verdadera amenaza a la paz o si el conflicto desemboca en un quebrantamiento de la paz. Si la controversia es susceptible de llegar a poner en peligro la paz, el Consejo puede hacer recomendaciones para resolver el conflicto y, además, puede proceder a investigar la controversia en cuestión. Cuando la controversia o situación pasa a constituir una amenaza a la paz, el Consejo puede, según el Capítulo VI de la Carta, organizar operaciones de paz; recomendar procedimientos como la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos regionales y envío de representantes; y por último, si la controversia es jurídica debe remitirla a la Corte Internacional de Justicia. En el caso que el conflicto desemboca en un quebrantamiento de la paz, invocando el Capítulo VII de la Carta, el Consejo puede aplicar medidas preventivas o provisionales, como lo son el alto al fuego, el cese de las hostilidades, el establecimiento de zonas de contención, entre otras. También, el Capítulo antes mencionado permite al Consejo el uso de medidas coercitivas, con y sin uso de la fuerza; dentro de las primeras encontramos el uso de fuerzas aéreas, navales y terrestres, así como los bloqueos. Y dentro de las medidas coercitivas sin uso de la fuerza tenemos el embargo de armas, el embargo de operaciones bancarias, el boicot, la interrupción de las relaciones económicas, interrupción de las comunicaciones y la suspensión o expulsión del Estado miembro de Naciones Unidas.

La Carta establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen un derecho inmanente a la legítima defensa, consagrada en el artículo 51. Pero en otros casos, es el Consejo de Seguridad quien tiene autoridad para actuar a título preventivo, sobre todo en el caso de las emergencias humanitarias, que son la principal amenaza contra la paz y la seguridad mundial, tomando *“por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”* (artículo 42 de la Carta).

¿Qué es el sistema de seguridad colectiva?

El término “seguridad colectiva” debe interpretarse en el marco del sistema previsto por la Carta de las Naciones Unidas en sus Capítulos VI, VII y VIII,

respectivamente relativos al “Arreglo Pacífico de Controversias”, a la “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” y a los “Acuerdos Regionales”. Un concepto ideal de la seguridad colectiva implicaría una definición diferente a la implícita en la Carta de la ONU, como señala Yoram Dinstein³⁵⁷.

Dos son los principales articuladores de la seguridad colectiva: el artículo 51 y el Capítulo VIII.

Tal vez de todos los artículos de la Carta, el artículo 51 el que más problemas ha generado a la ONU en su historia. Al encontrarse al final del también polémico Capítulo VII, establece una excepción al uso de la fuerza: la legítima defensa. Según la Carta de las Naciones Unidas, se ha establecido la obligación de abstenerse del recurso de fuerza armada, pero no la prohibición de no hacer uso de la fuerza, puesto que se distingue entre el uso de la fuerza armada, censurable e ilícito, y la fuerza económica, pudiendo ser legítimo el empleo de medios de presión económica en las relaciones entre los Estados, además de las medidas de sanciones que el Consejo de Seguridad aplica en los casos que así lo considera.

Además, la prohibición del recurso a la fuerza armada no significa que toda acción de fuerza constituya en sí misma un hecho internacionalmente ilícito, pues la propia Carta instituye excepciones en relación con la prohibición. La legítima defensa excluye la ilicitud de la fuerza solo cuando las acciones de fuerza adoptadas se atienen a los siguientes criterios:

- necesidad
- inmediatez
- proporcionalidad

La legítima defensa debe orientarse sólo a rechazar el ataque armado, y son ilícitas las acciones que excedan esa finalidad, de modo que no se consideran justificadas las acciones armadas si existen otras alternativas sobre todo pacíficas, ni las que persiguen claramente fines distintos del rechazo del ataque armado. En conexión con estos requisitos se plantea también la exigencia de inmediatez en la acción defensiva, al requerirse cierta proximidad temporal entre el ataque armado y la adopción de las medidas defensivas, no resultando así legítima la reacción armada tras el fin del ataque. Pero en los últimos informes sobre el tema, el Secretario General ha señalado una nueva circunstancia para alegar legítima defensa: *“según un principio de Derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea inminente, no haya otro medio de impedirla y la acción sea proporcional. El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares”*³⁵⁸. O sea, que

³⁵⁷ Dinstein, Yoram. *War Aggression and self-defence*, Grotius Publications, Cambridge University Press. 1994. El autor define la seguridad colectiva como un sistema que “... postula la institucionalización del uso legal de la fuerza por parte de la comunidad internacional. Implica la creación de un tratado internacional que crea una agencia internacional con capacidad para emplear la fuerza contra un agresor”.

³⁵⁸ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, op.cit., párrafo 188

hasta hace unos años existía una amenaza: la agresión armada, como una causa justificante del uso de la fuerza por parte de un Estado. Pero, tras el informe **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos**, se recogen dos tipos de justificantes: las amenazas “inminentes” (agresión armada) y las “probables” o “latentes” usando el término de los informes, que dejan abierta la posibilidad de una “legítima defensa preventiva”³⁵⁹

*“Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para “prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva, ya sea que la definamos en el sentido estricto tradicional o en forma más lata, como preferiríamos. Sin embargo, son pocas las cuestiones de política contemporánea que susciten más dificultades o en las que haya más en juego que los principios relativos al uso de la fuerza y su aplicación en cada caso”*³⁶⁰.

No hay, en realidad, una derogación o abolición del Derecho de la Guerra o como se llama ahora Derecho de los conflictos armados, que contempla básicamente los supuestos de guerras entre Estados, en tanto que los conflictos armados en la actualidad son preferentemente de carácter interno

*“El hecho de que la fuerza se pueda usar legítimamente no siempre significa, por una cuestión de conciencia y buen sentido común, que haya que usarla. Definimos una serie de directrices (cinco criterios de legitimidad) que, a nuestro juicio, el Consejo de Seguridad (y quienquiera participe en las decisiones de esta índole) siempre debería tener en cuenta al considerar si ha de autorizar o emplear la fuerza militar. La adopción de estas directrices (gravedad de la amenaza, propósito correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios y balance de las consecuencias) no ha de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente, pero debería aumentar considerablemente las posibilidades de llegar a un consenso internacional acerca de cuestiones que en los últimos años han sido causa de profunda división”*³⁶¹.

El Secretario General ha considerado que, dada la especial característica de la legítima defensa, y porque el artículo 51 de la Carta expresa, con suficiente claridad, la circunstancia de conflicto interestatal: “No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51”³⁶².

³⁵⁹ “¿Puede un Estado aducir en esas circunstancias, sin recurrir al Consejo de Seguridad, el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima?... si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo. Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar”. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, op.cit.*, párrafos 189. y190.

³⁶⁰ *Ibidem*, párrafo 183

³⁶¹ *Ibidem*

³⁶² *Ibidem*. El artículo 51 reza como sigue: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en

En el caso del artículo 51, un Estado puede tomar la decisión de actuar sin requerir autorización previa, puesto que la amenaza es inminente. Pero en el caso de amenazas latentes, la ONU es el órgano que debe actuar. En este caso, el marco legal es más complejo. Por ser partes del organismo, los Estados aceptan que existen situaciones en las cuales no pueden o no deben intervenir, pero que tampoco pueden quedar sin supervisión. En estos casos, en conflictos de índole más compleja y menos evidentes, se aplica el Capítulo VII, base de un modelo de centralización de coerción armada. En principio, el Capítulo VII habilita a la ONU para actuar en actos de agresión, puesto que la agresión constituye uno de los supuestos de crímenes internacionales, engendrando su realización un particular supuesto de responsabilidad internacional. La responsabilidad de aplicarlo recae en el Consejo de Seguridad, ya que es el órgano que determina la existencia de un "acto de agresión", y recomienda y decide las medidas.

Artículo 39

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Las acciones emprendidas por la Organización en virtud de tales atribuciones constituyen un uso de fuerza legítimo y son expresión de la potestad sancionadora que se atribuye a la ONU.

Pero no hay que olvidar lo que hemos indicado previamente: que al hacer referencia al uso de la fuerza no se alude a la fuerza armada. De hecho, en la Carta se establecen tres etapas:

a) medidas provisionales

Están contenidas en el artículo 40:

“A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales”.

Como idea central de este artículo se encuentra la decisión de no provocar nuevos conflictos, y mantener coherencia con la misma Carta.

ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

b) medidas de presión

Están en el artículo 41:

“El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”.

Estas son medidas coercitivas, como el boicot económico. Pero no requieren uso de fuerza armada. La presión, en casos de situaciones ambiguas, puede ser más efectiva que una amenaza armada.

Sin embargo, cuando el contexto cambia drásticamente, es necesario utilizar la fuerza armada.

c) medidas de fuerza armada

Recogidas en el artículo 42:

“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”.

Este artículo se relaciona estrechamente con el 39, aun más que el anterior, puesto que faculta al Consejo de Seguridad a adoptar medidas de fuerza. El artículo 41 aún mantiene la idea del consentimiento de los Estados, considerando que las disposiciones que en ese artículo se indican no están dirigidas al o los Estados objeto de la atención, sino a la comunidad para que no actúen de forma que contravengan esas medidas; pero el artículo 42 no. No hay mención a las partes interesadas, ni a otros Estados, ya que el problema no radica en el consentimiento de las partes; está en el hecho. Una amenaza inminente de agresión armada externa no requiere un análisis exhaustivo; una amenaza latente, en cambio, es una situación en proceso de desarrollo. Hay que establecer si ese proceso en desarrollo puede derivar en un acto concreto de agresión.

En la acción del Consejo de Seguridad pueden distinguirse distintos niveles que, no obstante, pueden concurrir en un mismo conflicto:

- llamado a las Partes más o menos perentorio para que cumplan sus obligaciones³⁶³;
- otorgamiento de competencias a operaciones de mantenimiento de la paz tendientes a facilitar la prestación de ayuda humanitaria por parte de los distintos actores humanitarios. Éstas, además, en tanto que suponen una interposición entre las Partes, sirven para crear un espacio humanitario que facilita la prestación de la asistencia humanitaria;
- protección y escolta de la ayuda, del personal, de los convoyes y de los locales humanitarios, utilizando la fuerza en legítima defensa, en ocasiones frente a ataques de las Partes y en ocasiones frente a elementos incontrolados de las fuerzas combatientes o simplemente bandidos, ladrones o población hambrienta que puede tratarse no de la imposición de la ayuda, sino más bien de la protección de una ayuda previamente consentida que se desarrolla en un conflicto especialmente inestable, por lo cual se puede fundamentar en el capítulo VI, o sea, ser una misión de “mantenimiento de la paz”.
- imposición de la ayuda humanitaria con autorización del uso de la fuerza a Estados o en operaciones de mantenimiento de la paz para hacer efectivo este derecho incluso contra la voluntad de las Partes, basándose necesariamente en el Capítulo VII de la Carta si se han cometido (o se considera que se han cometido) agresiones que atentan contra la paz y la seguridad mundial.

El tercer punto se relaciona con la Convención para la Prevención y Castigo de los Crímenes de Genocidio. Existe un acuerdo entre los Estados firmantes según el cual este crimen puede ser considerado una amenaza para la seguridad internacional. Por tanto, podría actuar el Consejo de Seguridad de la ONU.

4.2. 60 años después: el proceso de reforma del Consejo de Seguridad.

Si volvemos al primer capítulo y a la historia de Naciones Unidas, veremos que como organismo nunca ha gozado de un total apoyo de los Estados. Como hemos expuesto, la Carta no se aprobó por países respetuosos del derecho internacional vigente, sino en un marco de sistemáticas violaciones de derechos humanos. Todos los países que participaron en la Conferencia de San Francisco estaban conscientes de esas violaciones, pero (y aquí es el punto importante), privilegiaron la emergencia que tenían en ese momento, o sea, una guerra. Esto nos lleva a nuestra primera idea: que la Carta estaba destinada a funcionar dentro de un escenario específico, bajo condiciones precisas, ya que en el fondo fueron una serie de negociaciones político-militares las que

³⁶³ Un ejemplo de estos llamados lo encontramos en la resolución 1497 del 1 de agosto de 2003, en que se *“Pide además a todas las partes liberianas y a los Estados Miembros que (...) aseguren el acceso libre de obstáculos y seguro del personal de asistencia humanitaria internacional a las poblaciones necesitadas de Liberia”*.

se plasmaron ahí en las que, en la mayor parte de los casos, no participaron los países que no estaban involucrados en la guerra.

En 1955, en los discursos pronunciados durante el aniversario de la organización, las voces de los miembros se alzaron a favor de una reforma. Pondremos dos ejemplos de los motivos: el representante de Bélgica, Van Langenhove señaló que:

Los autores de la Carta partieron de la idea, perfectamente fundada, de que el mantenimiento de la paz depende, ante todo, del acuerdo y de la acción solidarias entre las grandes Potencias. Es ésta una condición básica del sistema de seguridad establecido en la Carta y a ella se debe el principio del veto.

Desde el principio, resultaron erradas las previsiones de los autores de la Carta en este punto y ha quedado paralizado el mecanismo de seguridad. En la práctica, el Consejo de Seguridad se ha revelado como una institución en la cual las Potencias exponen, ante la opinión pública, las cuestiones que las dividen. Las controversias que suscitan pueden presentar inconvenientes o conducir a abusos; no obstante, encierran también sus ventajas, pues es útil que los Estados tengan la facultad ya sea de exponer abiertamente sus agravios o de replicar a aquellos de que son objeto directamente³⁶⁴.

El representante de Chile, Kaaren Olsen, al preguntársele sobre la situación de Naciones Unidas dijo:

...consecuente con la posición adoptada en 1945, nuestra primera observación, obligadamente, se dirige al sistema del veto contemplado en la Carta. Durante su discusión nos opusimos tenazmente a una disposición que, además de ser contraria al principio de la igualdad jurídica de los Estados, podía amagar la existencia misma de la Organización que se creaba. Ante la declaración de las grandes Potencias de que “sin veto no había Carta”, nos abstuvimos en la votación respectiva haciendo votos por que la Organización de las Naciones Unidas pudiera desenvolverse a pesar del veto. Los años transcurridos han demostrado lo acertado de nuestra apreciación, pues el veto ha sido, en numerosas ocasiones, un escollo para que la labor de las Naciones Unidas correspondiera a las esperanzas que se cifraron en ellas.

Aunque comprendemos que la realidad política de las grandes Potencias les impide prescindir totalmente de este recurso, creemos honradamente que el veto es un factor negativo y paralizador para el trabajo de la Organización; y aun aceptándolo en determinados casos, estimamos que debe eliminarse de su esfera de acción, por lo menos en la solución pacífica de los conflictos, la admisión de nuevos Miembros y la elección de Secretario General, en que, debido a una errada interpretación, se ha privado a la Asamblea General de una atribución privativa³⁶⁵.

Pese a que la mayoría de los delegados compartían estas inquietudes, el tema de la reforma no se concretó porque los miembros permanentes del Consejo lo bloquearon. Esto hizo que surgieran grupos en la Organización altamente críticos hacia ella y sobre todo hacia el Consejo de Seguridad, que como hemos visto nadie quería que existiera,

³⁶⁴ Discurso de Van Langenhove 36a. sesión plenaria, Celebrada el jueves 24 de octubre de 1946, a las 16 horas

³⁶⁵ Discurso del Representante de Chile, Kaaren Olsen. First meeting of representatives of members . Held in the Opera House, San Francisco, on Tuesday, 21 ~aae 1955, at 10 a.m.

ya que para ese entonces era como el académico y diplomático chileno Uldaricio Figueroa Pla lo definió: “*un órgano aristocrático*”³⁶⁶, ya que sus 5 miembros permanentes “*ejercen a su arbitrio los supremos poderes en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*”³⁶⁷. La mayor parte de los delegados veían que la ONU carecía de eficacia para procurar la paz cuando ésta es interrumpida por alguno de los miembros permanentes del Consejo, como estaba ocurriendo en el sudesteasiático, y pretendían retomar todos los temas que habían quedado pendientes en la Conferencia de San Francisco, ahora que la Segunda Guerra no podía usarse como excusa. Pero, como ya mencionamos, los miembros permanentes se negaron rotundamente a hablar del tema y así lo hicieron durante décadas. Pensemos que en más de 60 años ha sido imposible sacar de la Carta la palabra “*enemigo*” porque aún cuando aludía a los miembros del Eje, en realidad alude a cualquier enemigo de los cinco miembros.

El problema es que hay un círculo vicioso: cualquier reforma a Naciones Unidas tiene que ser aprobada por el Consejo de Seguridad... que es el objetivo favorito de las críticas. Esto significa que si, por ejemplo, se intenta desarrollar una iniciativa para erradicar el derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, éstos mismos son los que tendrían que estar de acuerdo de manera unánime en ello. Es difícil imaginar que quien tiene ciertos privilegios renuncie a ellos.

Todo lo que estamos mencionado están en los dos artículos sobre este tema: el 108 y el 109.

4.2.1. Vías de reforma de la Carta: artículos 108 y 109

La Carta presenta dos vías de reforma tanto para ella misma como para la organización: la del artículo 108 y la del artículo 109 de la Carta.

La vía del artículo 108 de la Carta³⁶⁸ permite a todo Miembro presentar una propuesta de reforma a la Asamblea General sobre cualquier artículo de la Carta. Ahora bien tanto en el artículo 108 como en el 109 prevén un sistema de doble fase: la primera fase consiste en la adopción de una resolución de la Asamblea General, de acuerdo con el artículo 108, o una decisión de proceder a una reforma por parte de una conferencia general de revisión, conforme al artículo 109; cualquiera sea el punto de partida de la revisión, la segunda fase consistiría en los procedimientos de ratificación de los Estados miembros (es decir, la expresión del consentimiento en obligarse por el nuevo texto) hasta cubrir el porcentaje necesario para que la reforma entrase en vigor, que en los dos casos es el mismo: debe conseguir el apoyo de una mayoría de 2/3 de los miembros de las Naciones Unidas. Es esencial tener en cuenta que dicha mayoría se calcula sobre la

³⁶⁶ Figueroa, Uldaricio. *Organismos Internacionales*. Editorial Lexisnexis. Santiago, 2002, p. 179

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ Artículo 108.

Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

base de la totalidad de los miembros, es decir que no se aplicaría la regla de que sólo cuentan los votos de los miembros presentes y votantes que se aplica a las votaciones sobre cuestiones importantes en la Asamblea (para diferenciarlas de las cuestiones de procedimiento), previstas en el artículo 18.2 de la Carta, en las que los miembros que se abstienen se consideran ausentes.

Esta regla de 2/3 es evidentemente muy exigente, sin embargo tiene sentido si se analiza desde un punto de vista práctico con vistas a conseguir las ratificaciones necesarias para que una eventual reforma entre en vigor. Esto se debe a que la resolución de la Asamblea General proponiendo la reforma de uno o más artículos de la Carta no es obligatoria en sí misma, sino sólo una recomendación que necesita la ratificación de las dos terceras partes de los miembros de Naciones Unidas de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

En el caso de la reforma por la vía del artículo 109 el mecanismo que presenta es el siguiente:

- a. convocatoria a una Conferencia General de los Estados Miembros con el propósito de revisar la Carta
 1. *Se podría celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determine por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera 7 Miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia;*
- b. exige la ratificación por dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad
 2. *Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas incluyendo a todos los Miembros del Consejo de Seguridad.*

¿Se han aplicado alguna vez estos mecanismos? Sí, la Carta ha sido reformada tres veces en base al artículo 108. En todos los casos se trató del aumento de miembros. Es interesante recordar para comprender el problema que tiene la actual reforma de la Carta que la primera y las últimas resoluciones fueron objeto de votos negativos o abstenciones de miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que, sin embargo, posteriormente fueron ratificadas por dichos miembros y entraron en vigor.

1. El 17 de diciembre de 1963 la Asamblea General aprobó enmiendas a los Artículos 23, 27.2 y 27.3 y 61 de la Carta, las que entraron en vigor el 31 de agosto de 1965. (Resolución 1991 A y B (XVIII))

La primera reforma se introdujo por Resolución 1991 A y B (XVIII) de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1963 y que se hizo efectiva el 31

de agosto de 1965. Por esta resolución se aumentó de 11 a 15 el número de miembros del Consejo de seguridad (Artículo 23), aunque la reforma más importante fue al artículo 27.2 que enmendado estipula que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete) y sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete), incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (27.3). Este artículo es el que está en cuestión actualmente y se pretende volver a reformarlo. La Asamblea General por Resolución 1991 A (XVIII) dispuso en relación con los miembros no permanentes, que debían elegirse cinco Estados por África y Asia, uno por Europa Oriental, dos por América Latina y dos por Europa Occidental y otros Estados.

2. El 20 de diciembre de 1965 la Asamblea General aprobó una enmienda al artículo 109 que entró en vigor el 12 de junio de 1968.

La segunda reforma, que aumentó de 7 a 9 el número de votos necesarios en el Consejo de Seguridad para convocar una Conferencia General para revisar la Carta, corregía una concordancia de exigencia de votos teniendo en cuenta la primera reforma, se propuso por Resolución 2101 (XX) de la Asamblea General, que fue adoptada por consenso. La enmienda al Artículo 109, que corresponde al párrafo 1 de dicho Artículo, dispone que se podrá celebrar una Conferencia General de los Estados Miembros con el propósito de revisar la Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y por el voto de cualquiera de los nueve miembros (anteriormente siete) del Consejo de Seguridad. El párrafo tercero del mismo Artículo, que se refiere al examen de la cuestión sobre una posible conferencia de revisión en el décimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, ha sido conservado en su forma primitiva por lo que toca a una decisión de "siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad", dado que en 1955 la Asamblea General, en su décimo período ordinario de sesiones, y el Consejo de Seguridad tomaron medidas acerca de dicho párrafo.

3. El 20 de diciembre de 1971 la Asamblea General aprobó otra enmienda al Artículo 61, que entró en vigor el 24 de septiembre de 1973 (Resolución 2847 (XXIV))

Una enmienda al Artículo 109, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1965, entró en vigor el 12 de junio de 1968. Se aprobó otra enmienda al Artículo 61, la que entró en vigor el 24 de septiembre de 1973, aumentándose el número de miembros del Consejo Económico y Social de dieciocho a veintisiete, y luego de veintisiete a cincuenta y cuatro. Luego en 1973, se amplió ese número a 54 miembros

En 1971, la Asamblea General votó a favor de eliminar al miembro de la República de China siendo reemplazado desde aquella oportunidad por un delegado de

la República Popular China al ser reconocida esta entidad como el legítimo representante de China. Como este tema se basó en la representatividad del miembro permanente y no en una admisión o expulsión de éste, fue tratado a nivel de la Asamblea General sin necesitar de la aprobación del Consejo (y por ende, estar sujeta a veto) o de alguna modificación del artículo 23 de la Carta que especifica las características de los miembros permanentes. Un hecho similar ocurrió en 1991 cuando la Unión Soviética fue reemplazada por la Federación Rusa.

Después de las reformas realizadas a la Carta, hasta el año de 1971, no se volvió a enmendar ningún artículo de la misma, aunque sí hubo algunas reformas dentro de los órganos de la ONU que no necesitaron modificar la Carta para que pudieran entrar en vigor.

Como vemos, el artículo 108 prevé una reforma ordinaria, mientras que el artículo 109 establece la posibilidad de una reforma extraordinaria. Por ende, el artículo 108 se presenta como la vía más probable para abrir el proceso de reforma, cuyas proposiciones de cambios serían posiblemente discutidas en un grupo de trabajo de la Asamblea General abierto a todos los miembros de las Naciones Unidas.

La pregunta obvia es ¿por qué no se puede usar el artículo 109? Porque aún cuando pudiera llegarse a un acuerdo en cuanto a la Conferencia y los votos, habría que reformar el punto 3 del mismo artículo:

3. Si no hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea General después de entrar en vigor esta Carta, la proposición de convocar tal Conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea General y la Conferencia será celebrada si así lo decidiere la mayoría de los Miembros de la Asamblea General y siete Miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad.

Este párrafo ha sido conservado en su forma primitiva por lo que toca a una decisión de "siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad", dado que en 1955 la Asamblea General, en su décimo período ordinario de sesiones, y el Consejo de Seguridad tomaron medidas acerca de dicho párrafo. Además, mediante este párrafo se obliga a la Asamblea a poner en su agenda la convocatoria de una conferencia general de revisión si ésta no hubiese tenido lugar a los diez años de la entrada en vigor de la Carta. Pero muchos juristas consideran este párrafo como obsoleto.

Y aquí tenemos uno de los argumentos de aquellos que están a favor de reformar la Carta ¿cuántas disposiciones son realmente efectivas y cuántas están obsoletas que pueden afectar a dicho proceso de reforma?

Si volvemos a revisar el proceso de redacción de la Carta que hemos reseñado en la primera parte de este capítulo, nos parece que el artículo 4.1 tendría que modificarse ya que obliga a los Estados que soliciten el ingreso que se declaren “amantes de la paz”, y el requisito de que "acepten las obligaciones consignadas en esta Carta”:

- *Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.*
- *La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.*

No podemos evitar ser sarcásticos: si sólo se aceptaran a países amantes de la paz, no deberían estar ni Estados Unidos, ni Francia, ni China, ni Rusia, ni Israel... y una larga lista de países que se han caracterizado no sólo por su belicosidad sino por ser los principales proveedores de armas tanto en el mercado oficial como en el negro. Eso no es precisamente propio de países “amantes de la paz”.

Del artículo 53, evidentemente caduco es el párrafo 2.

- *El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, **salvo que contra Estados enemigos**, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.*
- ***El término "Estados enemigos" empleado en el párrafo 1 de este Artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta.***

Actualmente tres de los países vencidos en la Segunda Guerra Mundial (Alemania, Japón e Italia) están incluidos en el “G8”, el club no oficial de los países más desarrollados económicamente. Ya no resulta correcto dividir el mundo entre ganadores y vencidos. Pero como ya mencionamos, ese artículo no se ha tocado.

Ya hemos comentado la situación del artículo 109 en sus párrafos 2 y 3. Al reformarse, habría que tocar también el 108 en cuanto al requisito la ratificación de una reforma por los cinco Estados Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, como apunta la Asociación, ya que no teniendo base jurídica alguna el estatuto de Rusia de Miembro permanente, sólo quedan cuatro Miembros permanentes desde la desaparición de la Unión Soviética, de modo que el requisito de la ratificación de los cinco miembros permanentes es inaplicable.

A finales de 1991 la Unión Soviética, uno de los miembros permanentes, se desintegró, dejando, teóricamente, obsoletos los artículos 23.1 de la Carta, donde la Unión Soviética figuraba como miembro permanente, y 27.3 que se refiere a que las resoluciones de fondo deben ser adoptadas con el voto afirmativo de los cinco

miembros permanentes³⁶⁹. En otras palabras, quedaban caducados los Acuerdos de Yalta, que violaban la soberanía y la autodeterminación de los no participantes, como afirma la Asociación Americana de Juristas y el Centre Europe-Tiers Monde, idea que expusieron ante el Secretario General en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el 59º período de sesiones, con el título **El derecho de los pueblos a la libre determinación y su aplicación a los pueblos sometidos a dominación colonial o extranjera o a ocupación extranjera**. Pero, como la Asociación denuncia, en la navidad de 1991, el entonces Secretario General Javier Pérez de Cuéllar, recibió una carta donde la Federación de Rusia, con el apoyo de la Comunidad de Estados Independientes (los países ex miembros de la Unión Soviética), tomaba el lugar de la Unión Soviética, con todos sus derechos y obligaciones, en el Consejo de Seguridad y en los otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, lo que aceptaron los demás miembros permanentes violándose flagrantemente la Carta, sobre todo el artículo 4 que se refiere a la admisión de nuevos Estados a la ONU (Rusia no era miembro) y la Resolución A/C.1/212 del 11 de octubre de 1947 de la Asamblea General que prohibía aplicar el principio de la sucesión de Estados a la condición de miembro de la ONU³⁷⁰.

Relacionado con esto, habría que reformar el artículo 103.

En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

Al respecto, Alejandro Teitelbaum señaló que:

*“La redacción poco clara del artículo 103 de la Carta de la ONU parece permitir inferir a algunos analistas proclives a atribuir poderes excesivamente amplios al Consejo de Seguridad que las decisiones de éste están por encima de los Tratados. Pero a nadie le cabe duda salvo, al parecer, al mencionado Grupo de Trabajo, que el Consejo de Seguridad... “...procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas” como dice el artículo 24.2 de la Carta. Es decir que el Consejo de Seguridad también está subordinado a la Carta, a la Declaración Universal, a los Pactos Internacionales de derechos humanos y a los principios fundamentales del Derecho internacional con valor erga omnes”.*³⁷¹

³⁶⁹ “Según el artículo 27.3 una resolución del Consejo de Seguridad que no sea de procedimiento requiere el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes. Y esa es la interpretación que le dieron las cinco grandes potencias (que siempre tuvieron la última palabra en la redacción de la Carta) en los trabajos preparatorios en la Conferencia de San Francisco de 1945. Pero desde 1946 modificaron de hecho el artículo y aprobaron resoluciones sobre cuestiones de fondo pese a la abstención de un miembro permanente. Day, Georges. *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, Editions Pedone, Paris, 1952, pp. 117 y ss,” citado en el artículo de la Asociación Americana de Juristas, “Críticas y propuestas a las Reformas de las Naciones Unidas” Choike.org, www.choike.org/nuevo/informes/3029.html

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ Teitelbaum, Alejandro. “Naciones Unidas: ¿Reformarla o Reconstruirla?” Ponencia presentada en el Seminario sobre derechos de los pueblos y gobernanza mundial, organizado por el Centro de Estudios sobre los derechos colectivos y el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Mondragón. Universidad de Mondragón, País Vasco, España, 27 y 28 de abril de 2006, en Asociación Americana de Juristas www.aaj.org.br/ONUref.htm

Ya sea por la vía del artículo 108 o por la del 109, las enmiendas a la Carta no pueden ser impuestas por ningún Estado miembro porque requiere del consenso antes descrito... Sin embargo, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen el derecho de que una reforma o cambio no pueda entrar en vigor si ellos no están a su favor. O sea, que cualquier propuesta de reforma inevitablemente debe contar con la aprobación de las cinco potencias. En contrapartida, los demás Estados miembros de las Naciones Unidas tienen a su favor el hecho de que esos miembros permanentes no tienen instrumentos jurídicos para forzar una reforma de la Carta, que necesitaría en cualquier caso el voto de las dos terceras partes de los 191 miembros de la Organización³⁷².

4.2.2. ¿Por qué reformar Naciones Unidas?

Durante 60 años, todos los esfuerzos por reformar Naciones Unidas han caído en saco roto. Pero no se podía mantener eternamente esta situación. En noviembre de 1979 un pequeño grupo de países afroasiáticos y latinoamericanos (Argelia, Argentina, Bangladesh, Bhután, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka) solicitó que se incluyeran como temas de debate en la agenda de la Asamblea General el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y la representatividad del mismo. A estos países se sumaron Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Japón, Panamá, Perú, Venezuela, entre otros, lo que permitió que se elaborase un proyecto de resolución en la Asamblea General en el 34 período de sesiones de la Asamblea General. ¿Qué decía esta resolución? Aludía a la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y al aumento del número de sus miembros, proponiendo que se aumentase de 10 a 16 el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

Los miembros permanentes no apoyaron esta resolución, lo que llevó a que el tema se mantuviese en la agenda sin llegar a discutirse. Lo que sí quedó claro es que había un fuerte y creciente descontento con la forma de actuar del Consejo y que había un movimiento para cambiar su composición, liderado por el Grupo de los 77 (en el plano económico) y el Movimiento de los No Alineados (en el plano político).

Hacia finales de la década de los 80's se presentaron nuevas iniciativas para reformar la estructura de Naciones Unidas tanto por países³⁷³ como por Secretarios

³⁷² Según establece la Asociación Americana de Juristas, “para que una reforma de la Carta de la ONU entre en vigor, no basta el voto afirmativo en la Asamblea General y la ratificación de los dos tercios de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sino que es necesario, como establecen las frases finales del artículo 108 y del párrafo 2 del artículo 109 de la Carta de la ONU, que dicha reforma sea ratificada por los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad. De modo que cualquier reforma puede ser bloqueada por uno o varios miembros permanentes del Consejo de Seguridad, aunque obtenga la aprobación de la gran mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas” Asociación Americana de Juristas http://es.geocities.com/de_portada/criticas_y_propuestas_a_las_ref.html

³⁷³ Por ejemplo, en 1991, el entonces secretario mexicano de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, señaló en su discurso ante la XLVI Asamblea General de las Naciones Unidas que uno de los objetivos principales de la reforma debía ser la “(...) preservación del equilibrio entre los diversos

Generales³⁷⁴, que también pasaron a llenarse de polvo, gracias a que Estados Unidos bloqueó todas y cada una de las propuestas. La oposición de Estados Unidos para apoyar una reforma cambió a principios de la década de los 90's, cuando tuvo que enfrentar el hecho que tenía problemas para pagar sus deudas a la Organización debido a todos los trámites burocráticos que había apoyado para marginar a otros países. Así, decidió apoyar una reforma a la ONU... bajo ciertas condiciones.³⁷⁵

Porque el problema es que todo el mundo está de acuerdo que hay que reformar Naciones Unidas, pero hay a lo menos seis aspectos que deben ser enfrentados cada vez que las palabras “cambio” y “renovación” son pronunciadas a propósito de la organización:

1. El primero tiene que ver con la transparencia, debido a lo difícil que resulta gestionar acuerdos entre los 192 miembros de la ONU.
2. El segundo punto consiste en las críticas de parte de los miembros más pequeños respecto de los mecanismos de “pre-negociación” que desarrollan los “más grandes” y los “intermedios” fuera de los canales formales de la institución.
3. El tercer reto es la llamada “visión de conjunto” que se contrapone a los

órganos que la componen: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría y el Consejo Económico y Social deben apoyarse mutuamente para avanzar hacia los propósitos comunes: la preservación de la paz y la seguridad internacionales, así como la promoción del desarrollo económico y social”. Ese objetivo ha sido una de las principales líneas por desarrollar dentro de las acciones que han llevado a cabo los gobiernos de México. Un año más tarde, en el informe del secretario Solana ante la XLVII Asamblea General de las Naciones Unidas, el gobierno mexicano propugnaba para que se le confiriera mayor primacía a la Asamblea General, a la que consideraba como el órgano universal y plural de la organización y que tanto ésta como el Consejo de Seguridad deberían tener una mayor coordinación sobre los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, México defendía el fortalecimiento en la capacidad de acción de la Secretaría General la cual, proponía, se debía coordinar más estrechamente con la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Ecosoc. http://www.protocolo.com.mx/articulos.php?id_sec=3&id_art=540

³⁷⁴ Los estudios, informes y proyectos para la reforma de las Naciones Unidas vienen sucediéndose desde hace muchos años. Los más recientes fueron los de los Secretarios Generales Javier Pérez de Cuéllar y Boutros Boutros Ghali, a finales de los 80 y primeros de los 90, respectivamente.

³⁷⁵ En la década de los 90, el entonces presidente estadounidense, William Clinton, hizo saber que su país reduciría las contribuciones financieras que Washington le otorga a la ONU. El resultado de este anuncio fue que el 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General de la ONU aprobó una nueva escala de cuotas tanto para el presupuesto de la institución como para sufragar las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs). En su propuesta solicitó reducir su cuota en el presupuesto regular del 25% al 20%. O sea, Estados Unidos pasaría, de aportar el 25 por ciento del presupuesto de la ONU y el 31 por ciento del presupuesto de las OMPs, al 22 y 27 por ciento respectivamente. Aquí conviene resaltar que el presupuesto de la ONU para el año 2002 fue de \$1,445 millones de dólares, en tanto que las OMPs costaron \$1,300 millones. Aunque a primera vista estas cifras parecen altas, hay que reconocer que la ONU no es costosa. El monto de recursos mediante los cuales opera Naciones Unidas equivale al presupuesto del Departamento de Policía de Nueva York. Asimismo, la ONU desempeña sus funciones principales con un staff de 10,700 trabajadores, muy por debajo del tamaño de la fuerza de policía de Londres, que emplea a 42,000 oficiales y civiles. No se pierda de vista que la ONU se aboca a la solución de los principales problemas del mundo y que debe hacerlo con recursos materiales y humanos crecientemente limitados. Esto se sumó a la oposición de ese país para un calendario de donaciones del 0,7% de los ingresos nacionales para hacer “de la pobreza historia”. Actualmente este país gasta un 0,1% para el desarrollo “Annan busca una revisión completa, no por partes, de la ONU.”, en <http://es.news.yahoo.com/050321/44/3yvdp.html>

temas específicos que algunos socios desean tratar. Así, por ejemplo, mientras que en el tema de la reforma presupuestal Estados Unidos insistió en analizarlo al margen de otras consideraciones, numerosos países en desarrollo señalaron que no se podía separar este tópico del financiamiento a las OMP.

4. Un cuarto desafío es la confrontación que surge entre las consideraciones de carácter técnico y las de corte político. Numerosas negociaciones en la ONU y en otros organismos internacionales suelen prolongarse (y hasta incluso paralizarse) por diversas apreciaciones de carácter técnico por parte de los países miembros.
5. El quinto aspecto a destacar es la presencia de grupos regionales y "*like-minded countries*" en torno a ciertos temas. Estas agrupaciones son muy importantes, pero con frecuencia surgen tensiones entre sus afiliados.
6. Finalmente, no hay que olvidar que las negociaciones en el seno de la ONU demandan un poco de sustancia y un poco de tradición.

Aclarado esto, mencionemos las reacciones ante la frase "*reforma de Naciones Unidas*". Hay diferentes posturas:

1. las que llaman a renovar sólo la institución,
2. las que piden una revisión de la Carta,
3. las que piden ambas cosas y
4. las que no quieren una reforma que obligue a una revisión de la Carta.

Los argumentos de los contrarios a revisar la Carta parten de que dicho documento es universal y fundamental, y que si se reformara cambiarían los principios y metas de la Organización. Y claro, están los que proponen eliminar la existencia misma de la Organización, promoviendo su reemplazo por otra que anule el protagonismo de las grandes potencias. Esta última idea es la menos viable, porque existe cierto consenso de que la ONU, al margen de sus estruendosos y publicitados fracasos, tiene una gran cantidad de áreas en las que ha logrado incuestionables éxitos y que por obra de ella se ha logrado aunar objetivos en una comunidad internacional heterogénea y pluralista, erradicando el colonialismo que imperó hasta mediados del siglo pasado y comprometiendo a muchos Estados en la defensa, ejercicio y protección de los derechos humanos de las personas y los países más débiles.

En cuanto a los que apoyan la idea de una reforma tanto cuando sea de la institución como de la Carta, la plantean desde la idea que la estructura, funciones y el papel de la organización no corresponden en gran medida a las necesidades y realidades de la actualidad y la burocratización excesiva obstaculiza su funcionamiento eficaz. Además, el tema de la consolidación de la autoridad de la ONU y sus reformas con el objetivo de que su funcionamiento sea más eficaz constituye el punto clave de la agenda de las últimas sesiones de la Asamblea General. En los últimos años se han manifestado más claramente los puntos débiles del funcionamiento del mecanismo de seguridad colectiva y dirección operativa. Sobre todo el aumento de la centralización de la dirección de las medidas para asegurar la paz y la seguridad en la Secretaría de las Naciones Unidas conforme surgieron los defectos en el mecanismo de dirección

inmediata local. Las reformas que resten valor a los poderes y funciones de los órganos con integración universal o los transfieran a otras entidades menos representativas tenderán a debilitar la influencia y el impacto de los países en desarrollo. Esto es especialmente cierto en lo que atañe a cambios que fortalecieran la función del Consejo de Seguridad que cuenta con tan pocos integrantes en comparación con la Asamblea General. Una cantidad de propuestas de reforma realizadas recientemente tratan de establecer nuevas entidades de la ONU de muy restringida integración: entidades como un Consejo de Seguridad Económica o un Consejo Económico y un Consejo Social, etc. Su objetivo sería sustituir los órganos existentes y más universales, los cuales quedarían sin efecto. El fin de esas propuestas es supuestamente mejorar la eficiencia y vigencia de la ONU en los ámbitos económico y social. Pero cualesquiera sean las perspectivas que se tengan de alcanzar ese fin con los cambios propuestos, tendrían como consecuencia la creación de órganos con una presencia marcadamente reducida de los países en desarrollo.

Ahora bien, la mayoría de los partidarios de la reforma buscan no sólo una transformación del organismo, sino además una revisión radical de la Carta, especialmente en lo que se refiere a sus funciones y a los poderes de los órganos principales, responsables de mantener la paz y la seguridad mundial, y también respecto a la toma de medidas para el arreglo pacífico de las controversias internacionales y amenazas de paz, violación de la paz y actos de agresión. Creen que es sumamente importante aprovechar la experiencia práctica acumulada por la ONU durante los años de su existencia, sobre todo en el terreno de operaciones pacificadoras, y sobrepasar (según su opinión) los artículos de la Carta.

Para eso hay muchas razones. Destacamos las más importantes.

- Primera: política. Se debe al derrocamiento de la Unión Soviética, la destrucción del sistema de relaciones aliadas y el cese de la confrontación entre el Este y Occidente que enfrentó a la mayoría de los países del mundo. Muchos de los países en vías de desarrollo, tradicionalmente orientados a la Unión Soviética perdieron un “faro” en el océano de la política mundial e iniciaron un ataque al derecho de veto por ser el mecanismo que servía de ayuda a los países “desarrollados” y permitía a éstos dictar condiciones a los países del llamado “tercer mundo”, que ya no tenían el apoyo (Unión Soviética).
- Segunda: objetiva. La cantidad de miembros de la ONU a principios de los años 90 se acercó a 190. Es natural que surgiera el problema de asegurar un acceso más o menos regular de los Estados soberanos a la participación en el trabajo de los órganos principales de la ONU y sobre todo del Consejo de Seguridad.
- Tercera: político-económica. En los 50 años que pasaron desde que se creó la ONU el mundo cambió radicalmente. Una serie de Estados, a los que habitualmente (probablemente más por inercia, que según sus índices objetivos) se les incluye en la categoría de países en vías de desarrollo, experimentaron importantes progresos, pasaron a un nuevo nivel de desarrollo, no solo en PIB, sino también en últimas tecnologías en diferentes

esferas de la economía. Dichos países sintieron el deseo de aumentar su influencia en la ONU con el objetivo de institucionalizar su status.

- Cuarta: evolución. A la ONU se le plantean nuevas tareas, lances y desafíos.
- Quinta: (cuestión no más importante, pero que catalizó el proceso de reformas inmediatas). La ONU fue creada como la organización de grandes potencias, que incorporaban la coalición aliada, pero en más de 50 años el mundo había cambiado. Alemania y Japón ya no son enemigos. Ahora están admitidos en NU y juegan allí un papel clave. Eso plantea la cuestión de qué hacer con ellos: admitirles o no en el Consejo de Seguridad y, en caso de admitirles, en qué condiciones.

Lo fundamental es, como declaró un representante de China en la Asamblea General en el año 1993 que “*la necesidad perentoria*” es la de observar los principios básicos de la Carta de la ONU, en primer lugar la igualdad de soberanía de todos sus miembros y no intervención en asuntos internos de los estados³⁷⁶

4.2.3. Aspectos generales del proceso de reforma de Naciones Unidas

El actual intento de reforma comenzó a gestarse en 1992, en medio del problema kurdo, cuando una serie de embajadores hablando a nombre de sus países señalaron que era necesario reformar al Consejo, incluyendo a la par críticas y ofrecimientos. Como la Organización cruzaba por un periodo complejo, tomando en cuenta que la Unión Soviética estaba desintegrándose y Estados Unidos y Gran Bretaña estaban en medio del conflicto de Irak, esta vez el tema no se descartó, sino que fue aplazado en los periodos de sesiones de la Asamblea General 35 al 46.

En el período de sesiones 47 (diciembre de 1992), numerosos delegados desgranaron argumentos en favor de la ampliación. La India circuló un proyecto de resolución que, convenientemente negociado con otros Estados, sirvió de base a un texto que se aprobó por consenso como resolución A/47/26/Rev.1. En esta resolución, la Asamblea General instó a los Estados miembros a presentar iniciativas por escrito que permitieran el comienzo de estudios sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento de número de sus miembros. Más de treinta países la patrocinaron (afroasiáticos, latinoamericanos y caribeños principalmente) siendo Japón el único país desarrollado que la firmó. Ningún miembro permanente hizo comentarios salvo los Estados Unidos, quienes anunciaron que se opondrían a cualquier modificación de la Carta que redundara en perjuicio de la eficacia y eficiencia en la labor del Consejo.

³⁷⁶ Findlay, Trevor (ed) *Challenges for the New Peacekeepers*. SIPRI Research Report No. 12. Oxford, 1996, pág. 100.

El Secretario General recibió algo más de cincuenta opiniones gubernamentales³⁷⁷ y en cumplimiento a esta resolución, publicó un informe con las observaciones que habían formulado los miembros. Tomando en cuenta dicho informe, y tras una discusión en el pleno, la Asamblea General por Resolución 48/26 del 3 de diciembre de 1993, creó un grupo de trabajo de composición abierta para examinar los aspectos del aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y otras cuestiones relativas que inició sus deliberaciones en enero de 1994 y su mandato fue prorrogado por la Asamblea General desde su período de sesiones 48 hasta el 55.

El Grupo de Trabajo realizó varias compilaciones de opiniones en informes producidos entre 1994 y 2002 (Doc. A/48/47, A/49/47, A/50/47, A/50/47/Corr. 1, A/50/47/Rev. 1, A/51/47, A/51/47/Corr. 1, A/52/47, A/53/47, A/54/47, A/55/47, A/56/47). La labor realizada por este Grupo constituye uno de los aportes más importantes sobre la materia y pone al descubierto la gran variedad de opiniones vertidas por los Estados. Las principales cuestiones fueron agrupadas en temas.

1. El Tema 1, estaba referido a los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y transparencia de su labor;
2. el Tema 2, a la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad, incluido el veto;
3. el Tema 3, a la ampliación del Consejo de Seguridad;
4. el Tema 4, al examen periódico del Consejo de Seguridad ampliado y
5. el Tema 5, a la mayoría necesaria para adoptar decisiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

Las propuestas más importantes sin embargo fueron las que se presentaron el 20 de marzo de 1997. Se enfocaban a reconstruir las estructuras internas y la cultura de gobierno en la Organización de las Naciones Unidas teniendo en cuenta las nuevas esperanzas y desafíos, y mencionaban, con carácter informal, ideas sobre la composición del Consejo de Seguridad, la cual contenía, esquemáticamente, las siguientes proposiciones:

1. El Consejo se aumentaría de 15 a 24 miembros.
2. Se aumentaría el número de miembros permanentes con otros 5 adicionales sin derecho a veto: 2 países industrializados y 3 en desarrollo, de América Latina y el Caribe, África y Asia. Hay consenso en que los países industrializados sean Alemania y Japón.
3. Cada grupo regional seleccionaría y propondría el candidato que les correspondiera utilizando el método que le parezca más apropiado. En caso de desacuerdo lo decidiría la Asamblea General conforme al reglamento.
4. Se ampliaría en 4 los asientos no permanentes: uno para América Latina, África, Asia y Europa oriental. Europa occidental no ampliaría por el

³⁷⁷ Las respuestas a la invitación del Secretario General fueron recogidas en el documento A/48/264. En 1993 se publicaron cinco addenda al mismo. En este mismo año respondieron casi un centenar de países (más de la mitad del número de miembros de las Naciones Unidas). En dos casos las respuestas englobaron posturas colectivas: Bahamas habló a nombre de CARICOM y Tanzania a nombre de la Unión Africana. En 1994 se publicaron cuatro addenda más con cinco respuestas adicionales. Las únicas excepciones fueron Estados Unidos y la Federación Rusa.

eventual ingreso de Alemania como miembro permanente.

Como indicó el Secretario General Kofi Annan en su carta adjunta de 14 de Julio de 1997 *"...hay que reconstruir la organización, para cumplir mejor las misiones, que pone ante ella la comunidad internacional. La realización de estas transformaciones ayuda a lograr un considerable aumento de su eficacia en la esfera administrativa y de esa manera obtener la economía en muchas esferas, aunque no es obligatorio en todas. Los recursos, economizados por efecto de tal aumento de eficacia, a su vez tienen que dirigirse a resolver tareas primordiales de la Organización para reducción de la pobreza y mejorar las perspectivas de los países en vías de desarrollo"*.

El programa de reformas tenía que afectar prácticamente a todos los departamentos y actividades de la ONU. Sobre este asunto las medidas y recomendaciones se refieren en primer lugar a crear una nueva estructura de administración y gestión que ayude al Secretario General a cumplir más efectivamente su papel de dirigente y garantizar la subordinación necesaria para la Organización. Eso según palabras de Annan se puede lograr por vías de:

- La creación de puesto de Vicesecretario General;
- La creación de Grupa de Altos dirigentes;
- Siguiendo desarrollo y fortalecimiento de los comités ejecutivos de grupos sectoriales, creados por el Secretario General en enero de 1997 y que forman parte los departamentos, fondos y programas de NU;
- Delegar el proceso de tomar decisiones a nivel de países y unificación de la representaciones de NU "bajo la misma bandera";
- La creación de grupo de planificación estratégica.

Se propuso consolidar las funciones de la Secretaría en materia de creación de normas, elaboración de políticas y cumplimiento de tareas que requieren conocimientos especiales y también potenciar suministrar de órganos intergubernamentales de la Organización de Naciones Unidas por vías de crear grupa sectorial unida sobre los asuntos económicos y sociales.

También Kofi Annan considero necesario:

- Aumentar la disposición (preparación) de la organización para el despliegue más operativo de las operaciones pacificadores y de campaña, incluso fortalecer potencial de acción rápida de la ONU.
- Fortalecer el potencial de la ONU en el marco de la construcción de la paz postconflicto por vías de Departamento de Asuntos políticos como un centro coordinativo.
- Activación (intensificación) de esfuerzos mundiales en la lucha contra delincuencia, narcotráfico y terrorismo, por vías de unificar de programas y actividades de la ONU en Viena en el marco de la Oficina de Fiscalización de Drogas y prevención del Delito.
- Ampliar la actitud en el marco de la protección de los derechos humanos por vías de la reorganizar y cambiar la estructura de la Secretaría de derechos

humanos por vías de la inclusión de problemas de derechos humanos en todas las actividades y programas de la ONU.

- Perfeccionar el trabajo sobre la Agenda en el marco de desarme mediante la creación de un Departamento de Asuntos de desarme, que dedique a los problemas de reducir armamentos y armas de destrucción masiva y regular las armas.
- Intensificación de la actitud sobre satisfacer de las necesidades humanitarias por vías de crear una nueva Oficina de Coordinador de la ayuda extraordinario y dirigir sus esfuerzos a las acciones más eficaces en las situaciones extraordinarios multiaspectuales.
- Realizar un cambio radical en la estrategia y funciones de la ONU en el marco de la información pública y comunicación con el fin de satisfacer las necesidades cambiantes de la Organización.

Algunas de estas propuestas se llevaron a cabo ese mismo año 1997. Con el fin de racionalizar la estructura de organización, 30 departamentos, fondos y programas fueron agrupados en 4 sectores:

1. Paz y seguridad
2. Cuestiones humanitarias
3. Desarrollo
4. Cuestiones económicas y sociales

Para la coordinación de cada grupo fue creado un Comité Ejecutivo. También se suprimieron aproximadamente mil cargos, que no fueron ocupados en el año 1996.

Luego, los Comités Ejecutivos fueron vinculados directamente con la Oficina del Secretario General creando un Grupo de dirigentes Superiores. En el “gabinete” de dicho Grupo están los jefes de todos los departamentos, fondos y programas de la ONU.

La simplificación de la estructura de la organización fue realizada por medio de la unificación de tres departamentos en uno, el cual recibe el nombre de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, también se unificó la sección sobre prevención de la delincuencia, la justicia penal y el Programa de la ONU sobre el control de narcotráfico en la Oficina de Fiscalización de drogas y de Prevención de delito. El Centro de Derechos Humanos forma parte de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Al mismo tiempo se consolidó la Oficina de Derechos Humanos con la ayuda del Grupo de Dirigentes Superiores y Comités Ejecutivos se dieron pasos dirigidos a la inserción de la protección de derechos humanos en la actividad pacificadora, en la actividad sobre el desarrollo y en otros aspectos de trabajo de la ONU. Además, en el año 1997 el Secretario General concedió a los agentes coordinadores poderes más amplios para integrar los planes de trabajo en los países y realizar un trabajo de la ONU “bajo la misma bandera”. Para facilitar la coordinación y convertir la ayuda de la ONU en adecuación con las estrategias y las prioridades de los países a que se concede, fueron creados 2 instrumentos adicionales: calificación general de estado del país que esclarece las necesidades de dicho país y el programa marco de la ONU para prestar auxilio con el fin de desarrollo, que comparte el trabajo sobre prestar

ayuda a los estados en estimular el desarrollo y cumplir las tareas planteadas en las conferencias de la ONU, entre las instituciones de la ONU.

Todo esto tenía que afectar obviamente a las operaciones de paz. A este respecto, la tarea primordial consiste en la formación de una estructura de gestión y administración que ayudase a lograr los objetivos de la ONU “*de aumentar el ritmo de despliegue de tropas para mantener la paz a luchar contra la delincuencia internacional, narcotráfico y terrorismo*”, permitiese coordinar más sus esfuerzos y la hiciera más flexible. Kofi Annan ofrecía cambiar dicha estructura, poner en orden el programa de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, unir y cambiar la estructura de órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social, elaborar procedimientos más seguros para el despliegue de las tropas de la ONU dirigidas a mantener la paz, revisar el papel de las comisiones regionales de la Organización. A la Asamblea General ofreció analizar la posición de la Comisión de Asuntos de Desarme para mejorar su trabajo y adecuarlo a las exigencias actuales.

En abril de 2000 se hizo público el Informe del Milenio, preparado por Kofi Annan, titulado **Nosotros los Pueblos: el Papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI**, en el que hace un llamado a los Estados a comprometerse con un plan de acción para terminar con la pobreza y la desigualdad, mejorando la educación, reduciendo el VIH-SIDA, resguardando el medioambiente y protegiendo a los pueblos de los conflictos mortales y la violencia. El informe constituyó la base de la Declaración del Milenio asumida por los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000.

Poco antes, el 27 de marzo Kofi Annan planteó los problemas de la globalización de la siguiente forma:

En este Nuevo mundo los grupos de individuos más frecuentemente cooperan directamente entre ellos sobre fronteras sin la participación de los Estados. Eso crea ciertos peligros, delincuencia, narcotráfico, terrorismo, polución, enfermedades, armas, refugiados e inmigrantes- todo eso circula a un ritmo frenético y a gran escala. Si queremos sacar algo bueno de la globalización y evitar lo malo...tenemos que...aprender como gobernar juntos mejor.

Los Estados pueden...actuar juntos en el marco de las instituciones comunes, basadas en los valores y reglas comunes. Estas instituciones tienen que reflejar las realidades...servir de base para la cooperación de estados con sujetos no-estatales, incluso compañías transnacionales..., y completarse las redes menos formales sobre los problemas políticos que pueden reaccionar más rápido en la cambiante agenda mundial.

*Una enorme desigualdad en la distribución de riquezas en el mundo actual, las condiciones tristes en que viven más de 1.000.000.000 de personas, la difusión de los conflictos endémicos en algunas regiones y el empeoramiento rápido del medio ambiente, todos esos factores en su conjunto convierten nuestro modelo actual de desarrollo en inestable, sólo a condición del consenso común van a tomar medidas para corregir esa situación.*³⁷⁸

³⁷⁸ Annan, Kofi. “Nosotros, los pueblos: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>. Originalmente A/54/2000, “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century”, Report of the Secretary-

Ante ese desafío la disyuntiva era qué rol cumpliría Naciones Unidas.

En septiembre del 2000 se publicaron dos textos: el 5 de septiembre de 2000, a través de su decisión 54/488 la Asamblea General decidió que el Grupo de trabajo de composición abierta continuara su labor y le presentara un informe antes de que terminara el 55 período de sesiones, incluidas cualesquiera recomendaciones que se acordaran. En cumplimiento de esa decisión fue preparado el informe publicado en el documento 54/47.

Y un par de días después apareció la Declaración del Milenio, documento final de la Cumbre celebrada en la sede de la ONU el 7 de septiembre. En la reunión se oyeron varios discursos políticos por parte de los Jefes de Estado y Gobierno, entre ellos de miembros permanentes de Consejo de Seguridad, en donde se reafirmó la preparación para contribuir al fortalecimiento de efectividad de la ONU por medio de reformarla, comprendido incluso aumentar el carácter representativo del Consejo. Al pronunciar el suyo, Annan dijo:

“Nosotros tenemos que hacer todos los esfuerzos para que la Organización de las Naciones Unidas en las manos de pueblos del mundo sea un instrumento mas eficaz para realizar las 3 tareas prioritarias: lucha contra la pobreza, ignorancia y las enfermedades; lucha contra la violencia y el terrorismo; la lucha contra la degradación y destrucción de nuestro planeta. Pues vamos a decidir:

- *Reformar el Consejo de Seguridad para que, de una parte, pueda cumplir sus obligaciones y, de otra parte, darle mayor legitimidad ante los ojos de pueblos del mundo.*
- *Garantizar que la Organización obtenga los recursos necesarios para cumplir sus mandatos.*
- *Garantizar que la Secretaría utilice dichos recursos en interés de todos los Estados miembros, al dejarle utilizar el mejor método de gestión y fijar su atención en las tareas que reflejen las prioridades actuales de los países miembros.*
- *Prestar todas las posibilidades a organizaciones ONG y otros sujetos no gubernamentales con el fin que hagan su contribución insustituible en actividades de su Organización”.*³⁷⁹

El presidente norteamericano Bill Clinton destacó que *“No hay que exigir de la ONU lo que es incapaz de hacer. Nuestra decisión tiene que ser la siguiente: vamos a convertir la ONU para que sea capaz de hacer lo que exigimos... La Organización de las Naciones Unidas se encuentra frente al mismo problema que nosotros: cómo reaccionar a los cambios - destacó Tony Blair. Ella tiene que estar mejor organizada y gobernada y tener un gobierno y una metas correspondientes con el objetivo grandioso que persiguen. Llegó la hora de renovación de la ONU”.* Jaques Chirac en su alocución también hizo referencia a la reforma de la ONU. *“Si queremos crear un nuevo orden mundial, que sea correspondiente a las necesidades de nuestro tiempo, tenemos que fortalecer y perfeccionar la coexistencia de*

General, Fifty-Fourth session, Agenda item 49 (b), The Millennium Assembly of the United Nations, 27 de marzo de 2000, p. 35.

³⁷⁹ Annan, Kofi. “Nosotros, los pueblos: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>.

tales instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sobre todo la Organización de Naciones Unidas, -dijo – Todos nosotros sabemos que juega un papel importante. Durante los primeros 50 años de su existencia esa organización democrática mundial se convirtió en insustituible. Nosotros tenemos que dar la posibilidad de adaptarse al mundo actual. A través de modernizar los métodos de trabajo de la Asamblea General que en cierto sentido es un parlamento mundial. A través de apoyar reformas, llevados a cabo por el Secretario General Kofi Annan. A través de la utilización la mayor posible los frutos de la revolución informática. Y por fin a través de prestar recursos necesarios, como hacen los países de la Unión Europea, al prestar más de un tercio de su presupuesto y financiando la mitad de los fondos y programas de la ONU. Eso va a ayudar a la ONU a cumplir sus obligaciones e influir en el desarrollo de la historia mundial”.

La Declaración del Milenio (Resolución 55/2 del 8 septiembre de 2000), estableció metas y principios orientados hacia la búsqueda de la paz y la seguridad, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y un buen gobierno. En el campo del desarrollo, estableció objetivos con plazos fijos para la disminución de la pobreza, enfermedades, hambrunas, analfabetismo y discriminación de género. Las tareas a las que se comprometieron los Estados fueron:

- a. Reafirmar el papel central de la Asamblea General como principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de la ONU y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia;
- b. Redoblar los esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos;
- c. Fortalecer el Consejo Económico y Social, sobre la base de sus recientes logros, de manera que pueda desempeñar el papel que se le asigna en la Carta;
- d. Fortalecer la Corte Internacional de Justicia con el fin de que prevalezcan la justicia y el imperio del derecho en los asuntos internacionales;
- e. Fomentar la coordinación y las consultas periódicas de los órganos principales de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones;
- f. Velar por que la Organización cuente oportuna y previsiblemente con los recursos que necesita para cumplir sus mandatos;
- g. Instar a la Secretaría a que, de conformidad con normas y procedimientos claros acordados por la Asamblea General, aproveche al máximo esos recursos en interés de todos los Estados –miembros, aplicando las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles y prestando una atención especial a las tareas que reflejan las prioridades convenidas de los Estados miembros;
- h. Promover la adhesión a la Convención sobre la Seguridad del Personal de la ONU y el Personal Asociado;
- i. Velar por que existía una mayor coherencia y una mejor cooperación en material normativo entre la ONU, sus organismos, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como otros órganos multilaterales, con miras a lograr criterios perfectamente coordinados en lo relativo a los problemas de paz y desarrollo;
- j. Seguir fortaleciendo la cooperación entre la ONU y los parlamentos nacionales por intermedio de su organización mundial, la Unión

Interparlamentaria, en diversos ámbitos entre: paz y seguridad, desarrollo económico y social, derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género;

- k. Ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general más oportunidades de contribuir al logro de las metas y los programas de la Organización.

Además los Estados miembros decidieron promover el respeto de todas las libertades fundamentales y derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como fortalecer su capacidad en el ámbito nacional, poniendo en el documento que uno de los objetivos principales de las Naciones Unidas debería ser la creación o mejora de un sistema de protección nacional en cada país, que refleje normas sobre derechos humanos.

Posteriormente, el 10 de septiembre de 2001, la Asamblea General adoptó la decisión 55/503, donde se exhortó al Grupo de Trabajo a continuar su labor y presentar un informe antes de que terminara el período 56 de la Asamblea General, dando lugar a la resolución A/45/57. La Asamblea General examinó la cuestión de la representación equitativa en el Consejo y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo entre el 30 de octubre y el 1 de noviembre de 2001.

El 23 de septiembre del 2002 en Nueva York el Secretario General de la ONU Kofi Annan presentó el Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas presentado en el año 2002 (A/57/387), que en realidad era un plan para el fortalecimiento futuro de la Organización y la mejora de sus capacidades para resolver las complejas cuestiones que le plantean los Estados miembros de la ONU. En el se define “*la agenda de futuras reformas*” que influye en todo el espectro de instituciones y tipos de actividades de la ONU, es la segunda fase de las propuestas de reforma que inició el Secretario General desde que tomó posesión de su cargo en 1997. La tarea no consistió en reducir el presupuesto de la Organización o llevar su actividad en adecuación con la presión o las condiciones impuestas del exterior. Se trataba de una iniciativa interna.

Debemos hacer un examen crítico de todas nuestras actividades y preguntarnos si guardan relación con la aplicación de la Declaración del Milenio y si tienen el efecto deseado”, afirma el Secretario General en su informe, y agrega: “en el caso de que la respuesta sea negativa, debemos estar dispuestos a abandonarlas”.

*“De hecho, la necesidad de una institución multilateral eficaz, dedicada al servicio de toda la humanidad, nunca se ha sentido con más intensidad que en la actual era de la globalización”, señala el Secretario General en su informe. “Esta nueva era de interdependencia e integración brinda muchas oportunidades a todos los pueblos del mundo, pero también presenta muchos peligros. El desafío del futuro será fortalecer nuestra capacidad de actuar de consuno y forjar así un destino común en un momento en que los cambios mundiales son cada vez más acelerados”.*³⁸⁰

Este nuevo plan, que contenía 36 medidas concretas, se centró especialmente en la Secretaría de las Naciones Unidas y estuvo dirigido a armonizar la labor de la Organización con los resultados de las principales conferencias internacionales y con los ODM, racionalizar los procesos y proporcionar mejores servicios a los Estados miembros. El Secretario General Adjunto supervisaría la aplicación de las reformas aprobadas. Otras reformas mencionadas fueron:

- Una revisión exhaustiva del programa de trabajo de la Organización – para garantizar que esté dedicando su atención a lo importante sin desperdiciar recursos ni tiempo en tareas sin actualidad o irrelevantes.
- Propuestas detalladas para mejorar el desempeño de las Naciones Unidas en áreas como los derechos humanos y la información pública. La red de centros de información de la ONU será reagrupada en centros regionales, empezando con los centros ubicados en la región de Europa Occidental.
- Una reducción en el número de reuniones que organiza la Secretaría y los informes que debe elaborar, para evitar la duplicación.
- Medidas para mejorar la coordinación entre los organismos de la ONU en los países, por medio de programas conjuntos, bases de datos comunes y la suma de recursos.
- Cambios en los sistemas de presupuesto y planeación, el cual es innecesariamente complejo y requiere una gran inversión de recursos humanos.
- Una revisión independiente de la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.
- Propuestas orientadas a lograr que la vida del personal de Naciones Unidas sea mejor y más satisfactoria, así como a mejorar la calidad y desempeño de sus funcionarios – particularmente logrando que tengan mayor movilidad entre países, funciones e incluso entre organizaciones.

El informe hizo hincapié en la necesidad de aclarar la responsabilidad en el marco de las Naciones Unidas para la prestación de cooperación técnica a los países en desarrollo. De esta forma, el Secretario General invoca cuatro principios:

1. la responsabilidad principal de una actividad determinada debería ser asumida por la entidad en mejores condiciones para ello;
2. las entidades principales deberían trabajar en estrecha colaboración con el resto de las Naciones Unidas con el fin de evitar la duplicación de los conocimientos especializados;
3. deberían desplegarse esfuerzos más sistemáticos para aprovechar el acervo de conocimientos teóricos y prácticos que existe fuera de las Naciones Unidas, y
4. la cooperación técnica debería ser prestada por entidades con una presencia establecida y probada experiencia sobre el terreno. El Secretario General propuso como una medida concreta (Medida 15), que se elaborase un documento, para septiembre de 2003, en el que se aclaren las funciones y responsabilidades en la esfera de la cooperación técnica.

El informe además tomó en consideración a la Declaración del Milenio, proponiéndose que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaborase y aplicase un plan, en cooperación con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el fin de reforzar las medidas relacionadas con los derechos humanos que adopten las Naciones Unidas en los países (Medida 2).

Lo más destacable en todo caso fue el hecho de que el Secretario General señalaba en relación con la labor efectuada por el Grupo de Trabajo durante casi diez años: *Así y todo, al parecer los Estados Miembros no consiguen llegar a un acuerdo sobre una fórmula que permita aumentar el número de miembros del Consejo... En opinión de gran parte del mundo, el tamaño y la composición del Consejo de Seguridad no parecen suficientemente representativos.*

De 2003 a 2006, Annan elaboró una agenda con diversos puntos para la reforma que incluía:

- a. Una redefinición de la Seguridad Colectiva que procure salvar la división de seguridad-desarrollo.
- b. Recomendaciones políticas que refuercen los regímenes de seguridad existentes, por ejemplo en la no proliferación y desarme, y recomendaciones para explorar nuevos regímenes, por ejemplo para dirigir una biotecnología segura.
- c. Creación de nuevos organismos intergubernamentales para dirigir el mantenimiento de la paz (peacebuilding) y los derechos humanos.
- d. Expansión del Consejo de Seguridad.
- e. Nuevas normas para aplicar legalmente el uso de la fuerza por los Estados miembros y por el Consejo de Seguridad.
- f. Nuevas normas para legalizar las intervenciones humanitarias.
- g. Una definición de terrorismo, y, por primera vez, una estrategia de Naciones Unidas contra el terrorismo.
- h. Nuevas oficinas de la Secretaría párale mantenimiento de la paz, esfuerzos mediadores y en la lucha contra el terrorismo.
- i. Un nuevo compromiso de los Estados miembros para luchar contra la pobreza y las enfermedades infecciosas mortales.
- j. Una nueva política de compromiso de la Secretaría General para mejorar la calidad de las decisiones ejecutivas.
- k. Una revisión completa de la ONU en cuanto a dirección, presupuestos y personal.

Pero tras esta avalancha, el proceso de reforma se estanco, y desde el 2007 hasta hoy no hay nada realmente importante que destacar sobre este tema. El problema radica, como señalan algunos analistas, que el esfuerzo de reforma es demasiado ambicioso, divisorio e innecesario. Lo de innecesario no lo compartimos, pero definitivamente es muy ambicioso, porque recordemos que durante más de 60 años que no se han realizado cambios importantes en la organización, por lo que se han acumulado problemas y todos están interconectados entre sí. Otros críticos señalan que no es el periodo adecuado, o que algunas de las recomendaciones, especialmente las referentes al Consejo de Seguridad, son equivocadas, y que el cambio no debe afrontarlo el

Secretario, sino los Estados miembros. Pues tampoco compartimos este punto de vista, ya que, y veremos a continuación, el escollo para reformar a la organización precisamente esta en los Estados miembros, sobre todo en cinco, en los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

4.2.4. El proceso de reforma del Consejo de Seguridad

Para explicar por qué el Consejo debe reformarse basta con recordar su “brillante” trayectoria. Desde 1946, cuando entró en funciones, hasta 1990, cuando se dio por concluida la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad fue campo de batalla de la Unión Soviética y Estados Unidos, mientras ocurrían una serie de genocidios que pasaron desapercibidos y sobre los cuales no se hizo nada salvo que sirvieran a los intereses de Estados Unidos o la Unión Soviética. Como resultado de ello, durante la Guerra Fría la ONU desempeñó un papel secundario y en el mundo sonaban voces que le negaban papel alguno en las relaciones internacionales y ponían en duda el sentido de su existencia. Un ejemplo que nos sirve para mostrar el grado de la inacción de la ONU lo tenemos en el libro de Noam Chomsky y E. Herman **Los guardianes de la libertad**: recién en el año 2009 se ha conocido una ínfima parte de lo que ocurrió durante los largos años de genocidio de los Khmer Rojos en Camboya, aunque, como demostró la Comisión Investigadora Finlandesa en su informe **Decade of Genocide** Estados Unidos había participado activamente en él.

*Desde 1969 hasta abril de 1975, los bombardeos estadounidenses a un nivel sin precedentes en la historia, así como la guerra civil apoyada por los Estados Unidos, dejaron al país (Camboya) sumido en la ruina. Aunque el Congreso decretó el final de los bombardeos en agosto de 1973, la participación del gobierno estadounidense en las continuas matanzas prosiguió hasta la victoria de los Khmer rojos, en abril de 1975.*³⁸¹

¿Podría el Consejo haber detenido esta masacre? Sí, podría. Habría podido aplicar sanciones a Estados Unidos, bloqueo de armas a Camboya... pero no ocurrió así. Y tampoco ocurrió en ninguno de los genocidios perpetrados por la Unión Soviética y por los demás miembros del Consejo de Seguridad. Los derechos humanos, mencionados en la Carta de manera muy marginal, y sólo con el fin de satisfacer la fuerte demanda de algunos países (la mayor parte latinoamericanos) no fue preocupación de los miembros permanentes en casi 50 años. El Consejo no funcionó a pleno rendimiento, sino que muchas veces se convirtió en un instrumento de la propaganda, la oposición política, la demostración de fuerza y el poder.

La cuestión es ¿lo sigue siendo?

Como vimos al comenzar a hablar de la reforma, el Consejo de Seguridad siempre ha estado en la mira de muchos países. Pero no es hasta 1998 que se logra un pequeño paso: el 1 de diciembre de 1998, la Asamblea General aprobó la resolución

³⁸¹ Chomsky, Noam y Herman, Edward, *Los guardianes de la libertad*, tr. Carme Castells, Ed. Grijalvo-Mondadori, Barcelona, 1990, págs. 283-4.

53/30 relativa a **Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas**, en la que se decidió que: “*La Asamblea General, teniendo presente el Capítulo XVIII de la Carta de las Naciones Unidas y consciente de la importancia de lograr un acuerdo general como lo señaló en su resolución 48/26, de 3 de diciembre de 1993, determina no adoptar ninguna resolución o decisión sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas, sin el voto afirmativo de por lo menos dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General*”.

Esta resolución inició un proceso de cuestionamiento sobre el Consejo en donde por primera vez todos los Estados miembros podrían exponer de manera oficial y pública qué es lo que pensaban de ese órgano y qué había que cambiar... aunque no comenzó con buen pie. El Secretario General Kofi Annan, pidió en dos ocasiones (1999 y 2000) a la Asamblea General que diese solución a las quejas hechas contra el Consejo y contra Naciones Unidas en general, sin que su demanda encontrara respuesta positiva en el seno de la ONU. Célebre en esta materia fue el discurso que pronunció el 20 de septiembre de 1999 por motivo de la apertura del 54o. periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en el que expuso el dilema de la intervención humanitaria de la siguiente manera:

*Por un lado, la cuestión de la legitimidad de la acción tomada por una organización regional sin una autorización de la ONU; y por otro lado, el imperativo universalmente reconocido de detener eficientemente las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos con graves consecuencias humanitarias. La ineficacia de la comunidad internacional en el caso Kosovo para conciliar estos dos obligatorios intereses equitativamente fue una tragedia. Esto ha revelado el principal desafío del Consejo de Seguridad y de las Naciones Unidas como un todo en el próximo siglo: forjar una unión detrás del principio de que las infracciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos —donde puedan tener lugar— no deberían ser permitidas... A éstos para los que la amenaza más grande para el futuro del orden internacional es el uso de la fuerza en ausencia de un mandato del Consejo de Seguridad, uno podría preguntar —no en el contexto de Kosovo— en el contexto de Ruanda: si en esos días y horas oscuras que acabaron en el genocidio, una coalición de Estados hubiera estado preparada para actuar en la defensa de la población tutsi, pero no reciben una rápida autorización del consejo, ¿tal coalición debería haber permanecido aparte y permitido que el horror se desarrollara?*³⁸²

Para concluir, Kofi Annan dijo que: “*si los Estados empeñados en el comportamiento delictivo saben que las fronteras no son absolutas; si saben que el Consejo de Seguridad tomará acción para detener crímenes contra la humanidad, entonces no se embarcarán en tal curso de acción a la expectativa de la impunidad soberana*”³⁸³.

La cuestión es ¿cuáles son los comportamientos delictivos? ¿Cuáles son los criterios para determinar qué situación es realmente un peligro para la paz y la

³⁸² Annan, Kofi, Secretary-General Presents His Annual Report to General Assembly, transcripción del discurso de apertura del Quincuagésimo Cuarto Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 1999, Press Release núm. SG/SM/7136/GA/9596, <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>.

³⁸³ *Ibidem*

seguridad? No los sabemos y ello porque a los miembros permanentes no les conviene que se sepan.

Este discurso hizo que desde los Estados comenzaran a llegar sus opiniones.

Centrémonos en la reforma del Consejo. En líneas generales, las propuestas pueden dividirse en dos: las que requieren de la modificación de la Carta de Naciones Unidas y las que no:

Propuestas que no requieren la modificación de la Carta

1. Mantener el veto en su forma actual
2. Que los miembros permanentes del Consejo recurran al veto con moderación
3. Buscar la forma de que las decisiones del Consejo de Seguridad se adopten por consenso, para no recurrir al veto
4. Usar el veto solo cuando la cuestión fuera de vital importancia para las Naciones Unidas en su conjunto
5. De utilizarse el veto, explicar por escrito de la razón que lo justifica y transmitir esa explicación a la Asamblea General
6. Los miembros permanentes deberían comprometerse a sólo utilizar el veto con asuntos relativos al Capítulo VII de la Carta
7. La Asamblea General debería instar a los miembros permanentes a solo utilizar el veto en asuntos relacionados con el Capítulo VII de la Carta
8. Determinar que se entiende por “cuestión de procedimiento” en el párrafo 2 del artículo 27 de la Carta
9. Los miembros permanentes del Consejo deberían comprometerse unilateral o colectivamente a no recurrir al veto

Propuestas que requieren la modificación de la Carta

1. Eliminar el veto
2. Definir con mayor claridad los casos en que se permite el ejercicio del derecho de veto, en el artículo 27 de la Carta
3. Limitar inicialmente el veto para posteriormente eliminarlo
4. Limitar el veto a las cuestiones relacionadas con el Capítulo VII de la Carta, modificando los Artículos pertinentes
5. Aumentar a más de uno el número de votos negativos de miembros permanentes para hacer efectivo el derecho de veto
6. Sujetar el ejercicio de derecho de veto a una decisión de la Asamblea General.

Respecto de las propuestas de reforma propiamente tales, ellas se han centrado básicamente una mayor transparencia en su trabajo, las formas de relacionarse con otros órganos como la Asamblea General o con el Secretario General, cómo se sirve de órganos subsidiarios, misiones de paz, etc. El mejor ejemplo lo tenemos el 20 de marzo de 2006, cuando por primera vez de forma oficial se hacía circular un proyecto de resolución versaba exclusivamente sobre la mejora de los métodos de trabajo del

Consejo de Seguridad (Doc. A/60/L.49 del 17 de marzo de 2006) Sus patrocinadores, Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, bautizados como los Small 5, habían hecho circular unos meses antes de forma oficiosa prácticamente el mismo texto en aras de generar un intercambio constructivo de opiniones y sopesar si correspondía dar un paso adelante, como así efectivamente ocurrió. De este modo, se venía a resaltar una de las características del vigente proceso de reforma del Consejo de Seguridad: la inclusión en su alcance de la mejora de sus métodos de trabajo y procedimiento. El hecho de que las verdaderas decisiones se tomen en las consultas oficiosas plenarias o reuniones informales, convertidas las reuniones formales como han sido en meras escenificaciones de votación, más o menos perfeccionadas, y de que los cambios introducidos en sus métodos de trabajo no sean debidamente institucionalizados, priva a los no permanentes de una memoria institucional necesaria para ejercer su función en toda su extensión. De hecho, las reuniones formales en las que se adoptan las resoluciones se celebran exclusivamente con ese objetivo, permitiéndose por regla general la intervención exclusiva de los miembros del Consejo para explicar su voto, aunque en ocasiones ha habido excepciones.

Para no extendernos demasiado, veamos la situación desde el punto de vista general: los partidarios de una reforma acelerada del Consejo proponían muchas variantes, incluso a veces opuestas. Las más radicales consisten en la liquidación inmediata del derecho de veto y la ampliación significativa del Consejo de Seguridad con la incorporación como nuevos miembros permanentes y no permanentes de una serie de países en vías de desarrollo (África por ejemplo optaría a dos plazas en el Consejo). Otros Estados pretenden que el veto solo actúe si votan en contra de la propuesta por lo menos 2 miembros del órgano. Y otra variante consiste en limitar el uso del veto por el Capítulo VII de la Carta (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz, actos de agresión).³⁸⁴ Algunos de los miembros permanentes en vez de apoyar los cambios en estructura o composición del Consejo de Seguridad, ofrecen ampliar los órganos complementarios o comités particulares del Consejo, a que extiende el efecto del artículo 29 de la Carta.

¿A qué apuntan las críticas y las propuestas de reforma? Como vemos en la lista de modificaciones, hay dos aspectos entrelazados: el derecho de veto y la ampliación de los miembros.

1) Derecho de veto.

La ONU fue establecida sobre la base de la igualdad de los estados nacionales, igualdad reflejada en el principio de "un país, un voto". Es este factor, y de ahí su carácter universal, el que ha hecho de la ONU un foro en el cual los países en desarrollo tienen una importante presencia. También ha permitido que los países en desarrollo se nucleen en el Movimiento de Países No Alineados y en el Grupo de los 77 y adopten posiciones comunes en una variedad de asuntos, ya que si algo se tenía claro desde el principio es que el veto atenta contra la igualdad de los Estados.

³⁸⁴

Figuerola, Uldaricio, *op.cit.*, pág. 40

Lo curioso es que en sí el derecho a veto no existe como tal, sino que se infiere de lo que aparece en el Artículo 27 de la Carta:

1. *Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.*
2. *Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.*
3. *Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.*

¿De qué habla este artículo? Del procedimiento de votación. Este dispositivo concede a cada miembro un voto y las decisiones se adoptan con una mayoría de nueve miembros cualesquiera para las cuestiones de procedimiento. Cada miembro del Consejo de Seguridad goza de un voto. Las decisiones sobre cuestiones de procedimiento necesitan ser aceptadas mediante el voto de al menos 9 miembros. Para tomar decisiones sobre todas las demás cuestiones, se requieren 9 votos, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes (art. 27). Es lo que se conoce como “*principio de la unanimidad de las grandes potencias*”, que hace responsable a los miembros permanentes del destino del mundo.

¿Cuándo hablamos de veto? Cuando uno de los miembros permanentes vota en contra de una medida aprobada por todos los demás. En caso de que el miembro permanente no apoye la decisión, pero no quiere bloquearla mediante veto, puede abstenerse de votar. Estrictamente hablando, una abstención tendría que contar como veto, pero en la práctica no es así. La no participación o abstención es vista como faltas de concurrencia, en lugar de vetos, cuando se aplicó una interpretación no literal del Artículo 27, en virtud de la cual la ausencia de un miembro permanente no se consideraría como veto y de la misma manera se otorgó igual efecto a la abstención de un miembro permanente. En las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia debe abstenerse de votar. Al quedar en manos del cuerpo la determinación de si una cuestión es o no de procedimiento, pudiendo ejercerse el derecho de veto para ello, ha dado origen al llamado “doble veto”.

Es también conveniente destacar que si bien es cierto que son las cinco grandes potencias las que tienen el derecho a veto, teóricamente existiría la posibilidad de un sexto veto en el Consejo de Seguridad. Este se podría configurar, de acuerdo con la Carta, si los miembros no permanentes presentaran un frente unido contrario a una propuesta conjunta de los cinco miembros permanentes impidiéndoles reunir el quórum mínimo para la aprobación de decisiones que son 9 votos. Podrían estar eventualmente los 5 miembros permanentes de acuerdo en una postura y 7 de los 10 miembros no permanentes en otra para que el Consejo estuviera en situación de no poder aprobar una decisión: se produciría el ejercicio de un sexto veto. Esto en teoría, ya que la historia de la Organización nos ha demostrado que en la toma de decisiones relevantes por parte del Consejo, las potencias tienen el poder de chantaje y amenaza contra los miembros no permanentes, por lo que ese sexto veto no se haya realizado nunca.

¿Cuáles son los problemas del artículo 27? Que, como se puede leer, no se especificó cuáles eran las cuestiones de procedimiento ni mucho menos cuáles son todas las “*demás cuestiones*”. Lo que dice el artículo 27 es que al discutir una medida del Consejo de Seguridad, primero se decide si es una cuestión de procedimiento (calificación previa en la que puede vetar) y, luego decide el fondo, en el que también puede ejercer este poder. Como ambas (la calificación previa y la decisión de la cuestión de fondo) son distintas de una cuestión de procedimiento, caen dentro de la expresión “*todas las demás cuestiones*”, y por lo tanto, son susceptibles de ser vetadas.

¿Y cuál es el problema del veto? “*El principio de la unanimidad de las grandes potencias*” que causó ciertas dificultades en aspectos de mantenimiento de la paz y la seguridad, en particular para la solución pacífica de las disputas internacionales y conflictos militares que suponían una amenaza para la seguridad internacional. Ya a finales de los años 40, entre los Estados occidentales empezó a predominar la opinión, que alcanzó su apogeo en los años 70, de que hay que suprimir el principio de unanimidad. Así un famoso diplomático y teórico norteamericano, Charles Yost, escribía que dicho principio “*es el mayor defecto de la ONU*”.³⁸⁵ Los representantes de la Unión Soviética intentaron poner fin a las tentativas de revisión en esta dirección, subrayando que “*El principio de unanimidad es realista y el mejor de las posibles decisiones y su revisión o derogación eliminaría la idea clave de existencia de la Organización de las Naciones Unidas y condenaría a la muerte a la ONU*”.³⁸⁶

Ahora bien, lo que importa es que el veto se aplica y por ende existe *de facto* aunque no *de jure*.

Todos los miembros permanentes en diferentes épocas usaron este derecho de veto. Hacia 2003 se emitieron 245 vetos³⁸⁷, siendo el periodo más prolífico el que va desde 1946 a 1990, cuando se usó un promedio de seis veces por año en contraste con las trece resoluciones promedio anuales. Desde 1990, con la disolución de la Unión Soviética y el advenimiento de la unipolaridad en la década de los noventa, Estados Unidos pasó a dominar sin contrapeso el Consejo de Seguridad, el ejercicio del llamado “derecho de veto” disminuyó sensiblemente, a la vez que el número de decisiones del Consejo de Seguridad alcanzó cifras impensadas (más de 300 anualmente).

Si bien cada país ha usado el veto en diferentes ocasiones, los motivos han sido los mismos: para impedir el ingreso de nuevos miembros según la afinidad ideológica de los Estados candidatos al ingreso, y para denegar la intervención de este órgano en los conflictos que pudieran comprometer los intereses políticos, económicos, estratégicos o de otra índole de las potencias. Un ejemplo lo tenemos en la situación de Palestina. Mientras que la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia emiten

³⁸⁵ Yost, Charles Woodfruf. *The Insecurity of Nations: International Relations in the Twentieth Century*, New York, 1968, p. 78.

³⁸⁶ Doc. de la ONU A/8746. - p. 47.

³⁸⁷ Por ejemplo, desde 1946 hasta 1986 la Unión Soviética usó dicho derecho 114 veces con la particularidad de utilizarlo más usualmente a finales de los 40 y 50 (en el apogeo de la Guerra Fría). En 1970 Estados Unidos emitió su primer veto en el Consejo y para 1989 lo aplicó 54 veces. Gran Bretaña 30 y Francia 18. China recurrió a dicho derecho solamente 5 veces.

resoluciones, informes, y opiniones consultivas sobre las violaciones cometidas por Israel en ese territorio, el Consejo de Seguridad no ha condenado a Israel... porque Estados Unidos ha vetado las resoluciones a favor de Palestina contra Israel. China vetó la creación de una misión en Macedonia en el marco de las guerras yugoslavas, porque ese Estado acababa de establecer relaciones diplomáticas con Taiwán.

De ahí que la opinión generalizada es que el uso del veto ha puesto en duda la capacidad de la Organización en las situaciones de crisis internacionales, algo que hasta el mismo Kofi Annan, cuando ocupaba el cargo de Secretario General reconoció, lo que le hizo pronunciarse a favor de limitar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad³⁸⁸. Hay coincidencia en el mundo diplomático y político de que el derecho de veto es un derecho anacrónico y discriminatorio, que se está utilizando para violar la igualdad soberana de los Estados y el principio de democracia. Ya que las potencias no mostraban en absoluto ninguna intención de quedarse sin ese privilegio, se planteó limitarlo, lo que no prosperó,

Relacionado con el veto está obviamente el problema de los miembros. Pero no sólo es un asunto de aumentar su número, que se ha hecho como hemos visto, sino en los derechos que tienen. O sea, que si ya no hay forma de eliminar al Consejo, y si tampoco hay forma de quitar el derecho de veto, la idea es debatir sobre *“El principio de la unanimidad de las grandes potencias”*, o sea, añadir nuevos miembros tanto permanentes como no permanentes o aumentar solo la cantidad de miembros no permanentes. El aumento de sus actuales 15 miembros es considerado como el elemento central para que éste sea representativo de la actual comunidad internacional.

2) Número de miembros.

Recordemos que la elección de los miembros permanentes (que lo vimos en el primer capítulo) fue a conveniencia de los Tres Grandes, vencedores de la Segunda Guerra Mundial, que querían imponer sus reglas a la comunidad internacional. No es así en el caso de los miembros permanentes, ya que la Carta sí establece algunos criterios de selección: que hayan contribuido en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como una distribución geográfica equitativa. Otra cosa es que esos criterios se hayan respetado, pero ese no es problema nuestro.

La cuestión es ¿aumentar o no el número de miembros? Para muchos países, una mayor representación de los países en vías de desarrollo, tanto como permanentes como no permanentes en el Consejo es un elemento esencial para democratizar las relaciones internacionales; para otros el aumento solamente conllevaría una mayor ineficacia de un órgano que ya es ineficaz. Hay que tener en cuenta que la idea en que se basó la estructura básica del Consejo de Seguridad ayudaba (teóricamente) a tener en cuenta los intereses de los así llamados Estados pequeños, destacaba el papel y la responsabilidad de las grandes potencias, pero al mismo tiempo aseguraba la actividad operativa y eficaz de dicho órgano. Sin embargo, la realidad, como hemos indicado, es que los miembros permanentes gozan de gran autoridad en la ONU y están capacitados para bloquear una

³⁸⁸ Informe del Secretario General en el 52º período de Sesiones de la Asamblea General “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”. Doc. A/51/950 del año 1997

variante inadmisibles para ellos sobre la decisión de reformar el Consejo de Seguridad y es poco probable la reducción de los poderes de los actuales miembros permanentes. Por ello, en el centro de la discusión está el hecho de que aún cuando se llegase a un acuerdo sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, se vería estorbado por las limitaciones impuestas por los miembros permanentes a los países-candidatos

Actualmente, hay cierto acuerdo sobre los criterios que deberían cumplir los países-candidatos a los puestos “privilegiados”:

- Ser una potencia económica o al menos tener recursos naturales que sean lo bastante importantes en la economía mundial
- Unos cuantos millones de población que no le obligue a recurrir a la inmigración
- Un gran territorio
- Un alto nivel de desarrollo social, cultural, científico-técnico
- Una importante influencia regional
- Un relevante poder militar

Además, deberían ser elegidos entre los países que más contribuyen a que la ONU cumpla sus metas y por supuesto mantener el criterio geográfico, como indica el artículo 23 párrafo 1 de la Carta de la ONU, que establece que “...*prestando especial atención, en primer termino, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.*”

Todo esto está en la resolución de la Asamblea General A/48/264 del 20 de julio de 1993 titulada **Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad. Del aumento del número de sus miembros.** Específicamente, en esta resolución se puede dividir en 8 temas:

1. En primer lugar, se constató una gran variedad en cuanto al número deseable de miembros. Las respuestas oscilaron entre 19 y 25 por lo general aunque en algún caso se llegó hasta 31. Muchos países indicaron, sin embargo, que la ampliación no debería disminuir la eficacia con que el Consejo desempeñara sus funciones.
2. En segundo lugar, las respuestas variaron también en cuanto al número deseable de miembros permanentes, de uno a siete más. Ciertos países se pronunciaron en favor de la restricción del derecho de veto o incluso, en el caso de los más radicales, por su supresión pura y simple (Cuba, Guatemala, Libia). La no concesión a los futuros nuevos miembros de tal derecho la plantearon por ejemplo, Australia, Cuba, Ecuador, España, Libia, Malasia, Sudán y Yugoslavia. Otros adujeron la conveniencia de que los puestos adicionales se atribuyeran por regiones (Chile, Croacia).
3. En tercer lugar, muchos países sugirieron nuevas categorías conjugando, por ejemplo, la condición de miembro permanente pero sin el derecho de veto (Chile, España, Indonesia, Mauricio, Suecia) o enunciando variadas fórmulas

de rotación (Argentina, Italia, Malasia, experiencia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Turquía).

4. En cuarto lugar, gran número de países se inclinaron porque la definición de nuevos miembros del Consejo tuviera en cuenta específicamente las aportaciones a las operaciones de las Naciones Unidas (Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, India, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Turquía). Otros adujeron que las dimensiones y la distribución de la población deberían ser factores determinantes (India, Italia, Nigeria). Finalmente, la posibilidad de reelegir a los miembros salientes la plantearon Canadá, Ecuador, España, Nueva Zelanda o Noruega.
5. En quinto lugar, también afloró el debatido tema de la supervisión constitucional de la actividad del Consejo (Argelia, Colombia, Costa Rica).
6. En sexto lugar, la mayor parte de los países se declararon en favor de que las relaciones entre los miembros permanentes y no permanentes y entre los miembros del Consejo y los restantes miembros de las Naciones Unidas se hicieran más abiertas, transparentes y democráticas (Argelia, Canadá, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Finlandia, Honduras, Indonesia, Japón, México, Paraguay, Perú, Siria, Turquía, Vietnam, etc).
7. En séptimo lugar, varios países suscitaron la posibilidad de limitar las actividades del Consejo a materias exclusivamente relacionadas con los problemas de paz y seguridad. Como contrapeso, habría que mejorar —afirmaron— los mecanismos destinados a promover el arreglo pacífico de controversias (capítulo VI). Otros países, por el contrario, ansiaron que las competencias del Consejo se ampliaran para incluir temas de diplomacia preventiva o amenazas de índole no militar.
8. Por lo general, muchos países indicaron que el proceso debería llevarse a cabo de acuerdo con las disposiciones de la Carta, buscando el consenso y rehuendo la confrontación.³⁸⁹

De todos los puntos, la idea de incluir nuevos miembros permanentes sin otorgarles el derecho de veto es de muy difícil aplicación ya que los postulantes difícilmente aceptan ingresar como miembros permanentes del Consejo de Seguridad si no se les garantizan los mismos derechos. Y la propuesta de crear nuevos miembros semipermanentes, que dependería de su región geográfica y podrían ocupar un asiento dentro del Consejo por un lapso de 15 a 25 años, tiene el problema de que las regiones tendrían mucha dificultad para seleccionar por consenso a los países candidatos a estos puestos.

Los países que postulan a un puesto como miembros permanentes se dividen entre:

1. “*Los cuatro*”, o G4, que consiste en Japón, Alemania, India y Brasil, los que han elaborado las propuestas más concretas sobre la reforma y discuten activamente estas propuestas tanto con los miembros permanentes del

³⁸⁹ Asamblea General. Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad. Del aumento del número de sus miembros, A/48/264 del 20 de julio de 1993, http://www.cinu.org/onu/reforma_cs/a48_264_index.htm

Consejo de Seguridad como otros países –miembros de la ONU. Este trabajo lleva a cabo con la colaboración tensa del Secretario General y varias potencias regionales. El grupo formado por Alemania, Japón, India y Brasil han propuesto aumentar la cantidad de los miembros permanentes de 5 actuales hasta 11. En el proyecto ofrecían también añadir 4 puestos no permanentes – de parte de África, Asia y Europa Oriental y uno de los países de América Latina y Cuenca del Caribe. Japón y Alemania son los miembros que ocupan respectivamente el segundo y tercer lugar en cuanto a proveer los fondos más grandes a la Organización, mientras que Brasil, la nación sudamericana más grande, e India, la democracia más populosa del mundo, son dos de los países que más tropas aportan a las misiones de paz lideradas por el Consejo. Posteriormente, en julio de 2005, propusieron un nuevo plan consiste en una ampliación del Consejo de Seguridad de 15 a 25 miembros, con seis nuevos escaños permanentes con derecho a veto y cuatro rotativos. Los candidatos a los escaños permanentes serían estos cuatro Estados y dos países más africanos asignados por la Unión Africana. (Ésta ha manifestado que quiere dos puestos permanentes para países de su continente). Alemania, Brasil, India y Japón están dispuestos a renunciar al derecho de veto por al menos 15 años sin son aceptados por el Consejo como permanentes.

2. Por otro lado, existen unos países que cumplen por lo menos una parte de estos criterios y debates sobre su participación en el proceso de la ampliación como los países – candidatos resulta tener sentido, formado por candidatos regionales a miembros permanentes del CS: Indonesia (teniendo en cuenta su población, territorio y la influencia regional, como mayor país musulmán), Pakistán (población, territorio, el hecho de gozar de armas nucleares, influencia regional en el mundo islámico), Corea del Sur (poder económico, el nivel de desarrollo científico-técnico) Argentina y México (territorio e influencia regional), Egipto, Nigeria y Sudáfrica (teniendo en cuenta su población, territorio e influencia regional). Cabe destacar que la mayoría de estos países no cumplen algunos criterios muy importantes – de gozar de poder significativo económico y un alto nivel de desarrollo socio cultural y científico-técnico (precisamente a estos criterios satisface Corea del Sur, pero no cumple con criterio territorial y criterio de significativa influencia regional). Las posturas de estos países se complica que ellos tienen que luchar por el derecho de ser incorporados con el estatus de miembros permanentes en el Consejo en las condiciones de la competencia dura y con apoyo bastante limitado. Debido a eso cada país de este grupo goza de gran importancia formar coaliciones con los países tanto con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como países que son obvios candidatos, “los cuatro”, completando según las posibilidades de dicha coalición con suministro de apoyo por parte de sus aliados regionales. Quieren aumentar el Consejo en 10 miembros, pero mediante la incorporación de miembros no permanentes, elegidos cada 2 años.

Si pensamos en esta lista conforme al conjunto de estos criterios, entonces los candidatos indudables al ser nuevos permanentes son Japón, Alemania, India y Brasil.

El hecho de que precisamente estos cuatro países son los candidatos mas naturales, se convirtió en formar por ellos el así llamado “grupo de los cuatro”, que presiona en las Naciones Unidas la idea de aumentar la cantidad de miembros permanentes por la cuenta de estos cuatro países. Si vamos a ver otros países, ninguno de ellos les satisface todos los criterios mencionados anteriormente.

Pero que sean los candidatos naturales no significa que cuenten con el apoyo necesario para alcanzar sus objetivos. Al contrario.

Para que comprendamos mejor el problema tenemos que tener presente que el G-4 necesita que vote a favor la mayoría de los dos tercios de la Asamblea General (128 votos de los 191 Estados miembros de la ONU). Y eso esta difícil. Numerosos países, entre los que se encuentran Rusia y Estados Unidos, se han opuesto al proyecto del G-4. Canadá, Chile y México, así como el Grupo de Países Afines, liderados por Italia, también se mostraron contrarios. Pakistán se opone al G-4 por su rivalidad con India. China también se muestra reacia por sus diferencias con Japón. La propuesta se enfrentó a la oposición de la Unión Africana. La Unión Africana, compuesta por 53 miembros, es vital para ganar en la Asamblea General la votación por dos tercios necesaria para modificar la Carta de la ONU.³⁹⁰ La Unión Africana propuso ampliar al Consejo hasta 26 miembros, de modo que a los países africanos les corresponderían 2 puestos permanentes y 2 no permanentes. Hasta ahora el único apoyo constante que tiene el G4 proviene de Bélgica, Dinamarca y Gran Bretaña quienes han mostrado públicamente su apoyo a la propuesta.

¿Cuál es la raíz de la oposición? Principalmente lo que significaría para los países en vías de desarrollo que Alemania y Japón, que ocupan un puesto entre los Estados más desarrollados económica y políticamente, ocupen un puesto en el Consejo, como ya lo hacen Francia o Rusia, y que actúen precisamente como los miembros permanentes actuales. La situación de estos dos países ha cambiado considerablemente al convertirse en Estados muy poderosos y respetables que pretenden mejorar su estatus en la ONU.

Alemania es el tercer contribuyente más grande a los presupuestos regulares de la ONU, y como tal, demanda un asiento del Consejo de Seguridad al lado de Japón. Francia y Gran Bretaña comparten la reivindicación alemana. Francia se ha manifestado explícitamente a favor de un asiento permanente en la ONU para su socio de la Unión Europea: *"el compromiso de Alemania, su graduación como gran potencia, su influencia internacional; por esas razones Francia quisiera que Alemania tuviera un asiento permanente en el Consejo de Seguridad"* (Jacques Chirac, discurso en Berlín en 2000). Pero la situación con Alemania se complica debido a que la Unión Europea propone la idea de obtener un lugar conjunto en el Consejo de Seguridad, aunque cuenta con el apoyo de Japón, la India, el Brasil, Francia, el Gran Bretaña y Rusia, entre otros países.

³⁹⁰ Véase Kern, Soeren. “Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia”, ARI n°106/2005, 29/VII/2005, que ofrece un análisis exhaustivo del debate en torno a la reforma del Consejo de Seguridad.

Kofi Annan nombro a Japón como candidato. Japón, una de las economías más grandes y uno de los estados de mayor importancia a nivel mundial, es el segundo mayor contribuyente al presupuesto regular de la ONU, sobrepasando a los miembros permanentes actuales, a excepción de los Estados Unidos. Cuenta con el apoyo de Camboya, la India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Singapur, las Filipinas, Bangladesh, Sri Lanka, Kirguizistán, Tayikistán, Uzbekistán, Kazajistán y Vietnam, quienes son algunos de los receptores más importantes de préstamos e inversión extranjera proveniente de Japón, además de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Polonia, Portugal, Bélgica, Luxemburgo, Hungría, Rumania, Bulgaria, República Checa, Estonia, Eslovenia, Ucrania, Croacia, Grecia, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Georgia, Australia, Nueva Zelanda, Palau, Kiribati, las Islas Salomón, Fiji, Arabia Saudita, Qatar, Iraq, Omán, Yemen, Etiopía, Nigeria, Argelia, Tanzania, Zambia, Kenia, Mozambique, República Sudafricana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Dominica, República Dominicana, Bolivia, Paraguay, Chile y Brasil. Estados Unidos e Italia, si bien apoyan al Japón, están en contra de aceptar al grupo G4 en general. Rusia apoya a Japón con el fin de contrarrestar la fuerza de China pero teme de los fuertes lazos entre nipones y norteamericanos. Entre los detractores están China, Corea del Norte y Corea del Sur que ya se han manifestado en contra de ese candidato. Tomando en cuenta que China sí es miembro permanente, puede vetar a Japón por los diversos conflictos existentes entre ambos estados, especialmente de carácter territorial. Corea del Sur ya declaró que no permitirá que Japón sea un miembro permanente del Consejo de Seguridad debido a la llamada “guerra diplomática” entre dichos países³⁹¹.

India, país con una población de mil millones y potencia económica del sur de Asia es además una potencia atómica y la democracia más grande del planeta. Y si eso no fuera suficiente, es uno de los contribuyentes más importante de tropas a las misiones de paz de la ONU (como por ejemplo en la República Democrática del Congo, Chipre, Camboya, Yemen, Somalia, Rwanda y Namibia). Tiene una ventaja por sobre los demás candidatos: recibió una oferta para ser miembro permanente en el año 1953, como señaló Shashi Tharoor, quien fuera Sub-Secretario General de la Nación para las Comunicaciones y la Información Pública, en su libro **Nehru - la invención de la India**. India cuenta con el apoyo de la Federación Rusa, Francia y Gran Bretaña. El proyecto fue rechazado sin embargo inicialmente por China debido a razones geopolíticas. (China es aliado de Paquistán, que también postula a un sillón permanente en el Consejo) y es un país que también se enfrentó en una guerra (en 1962), aunque posteriormente lo aceptó como candidato siempre que no se le diera derecho a veto. Aunque Estados Unidos no rechaza oficialmente a la India, la ve como una competidora y por ende apoya a China en cuanto a que no se le otorgue derecho a veto.

La solicitud de Brasil de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad se apoya en una serie de razones:

³⁹¹

Corea del Norte quiere revisar manuales de historia, para que en ellos la ocupación de Corea en el siglo XX no se considere como un delito contra el pueblo coreano e insiste en que Japón admita su culpa por las crueldades del ejército japonés contra la población civil. Además, empeora las relaciones bilaterales un conflicto territorial sobre la isla de Takemala/Tokto

1. Es el país más grande de América Latina en términos de población, economía y superficie y una potencia económica.
2. Estados Unidos ha apoyado abiertamente su candidatura en lo que respecta a sus aspiraciones a adquirir la calidad de miembro, aunque tampoco quiere darle derecho a veto.
3. Tiene un peso político importante entre países en vías de desarrollo, especialmente en competencias comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

El problema es que la imagen de Brasil sigue siendo la de un país tercermundista en relación con el resto de candidatos, y eso hace que sea subvalorado.

Estos son los candidatos formales. Pero no sólo hay que tomar en cuenta sus cualidades o sus apoyos, sino también la influencia que tienen los que no aspiran al cargo en el Consejo pero que son votos necesarios. Como señaló David Held, vivimos en un mundo de “*comunidades de destino solapadas*”, en el que las trayectorias de los países se encuentran profundamente entrelazadas las unas con las otras³⁹². Los representantes de estos países suelen adherirse a la opinión de las grandes potencias en la esfera de influencia política donde se encuentran, interceden por algún país amigo o abogan por la probable integración en el sistema de la ONU de la organización regional a la que pertenecen. Este grupo se subdivide en:

- países que actualmente no gozan de ninguna posibilidad de incorporarse a dicho órgano internacional como miembros permanentes, pero que gozan de un alto poder económico y desarrollo científico-técnico y social. En este grupo podemos poner a Italia, España, Canadá, Australia, y posiblemente Suecia y Países Bajos. Canadá e Italia son los miembros del “G-8”, su autoridad internacional indudablemente va a cambiar en caso de incluirse todos los países al grupo de “los cuatro” o a alguno en el Consejo de Seguridad, lo que determina su postura bastante cautelosa respecto a la reforma de este órgano y a la idea de la ampliación de los miembros.
- Los que bajo ningún concepto pueden pretender un cargo en el Consejo pero gozan de influencia en su zona geográfica. Esto hace que los candidatos a un sillón en el Consejo tengan que responder a los intereses de la región en la que se encuentran y pagar el apoyo de sus vecinos con concesiones. Hay que tomar en cuenta que un candidato necesita el apoyo al menos de 2/3 de los miembros de la Asamblea General. En este grupo se cuenta a América Latina donde existen tres posibles candidatos regionales (Brasil, Canadá y México) en donde la dificultad de elegir a uno (aunque Brasil cuenta con mayor apoyo que los otros dos) ha hecho que se proponga como alternativa la idea del “candidato conjunto” que no ha prosperado; y al *Grupo de Países Afines* (formado por Argelia, Argentina, Colombia, España, Italia, Kenia, México, Pakistán y República de Corea) que apoya en su documento **Unidos por el Consenso**, presentado en febrero de 2005, un modelo de rotación de los miembros con el fin de promover la democratización y la rendición de cuentas, defendiéndolo como más transparente y responsable ya

³⁹²

Held, David. *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005, p. 15.

que iría en beneficio de los países desarrollados y en desarrollo, preservando el balance institucional entre los órganos principales;

- Está el *Grupo de Países Amigos*, formado por México, Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, España, Japón, Kenia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia y cuyas intenciones son impulsar una reforma integral de la ONU ante la crisis de un sistema multilateral insuficiente para atender las amenazas y retos actuales. La diversidad de sus integrantes (con el fin de reflejar la pluralidad de pensamientos dentro de la ONU), la flexibilidad y una actitud abierta a escuchar opiniones de terceros países son las principales características del grupo.
- Los países musulmanes. Los más de 1.200 millones de musulmanes en todo el mundo tienen la impresión que quedarán sin ninguna representación permanente en el Consejo, ya que las áreas de los países islámicos han sido zonas persistentes de conflictos internacionales y esa inestabilidad, además de la imagen “musulman-terrorismo”, los excluye como candidatos. Varios países apoyan la candidatura de la India como una opción satisfactoria, dado que cuenta con la segunda mayor población musulmana del mundo, fuertes vínculos con ciertas naciones árabes y, al mismo tiempo, es vista como una moderada y aceptable fuerza en el Consejo de Seguridad.

Como vemos, los grupos no son del todo claros, ya que España participa tanto en el *Grupo de Países Afines* como en el *Grupo de Países Amigos*. En África, ni Nigeria ni Egipto ni Sudáfrica han recibido el apoyo de los países miembros de la región, por el contrario, Japón se ha acercado a este grupo de países para que lo apoyen a ser miembro del Consejo, ya que sus competidores, India, Pakistán e Indonesia, le han complicado el camino...

En suma, tanto la elección de miembros permanentes como semipermanentes se complica no sólo por el mecanismo de reforma de los artículos 108 y 109, sino por todos los aspectos políticos detrás de cada candidato. Viejas rivalidades y rencores, alianzas... todo entra en los puntos a considerar, más si consideramos que no sólo se trata de tener más miembros, sino en qué tipo. En otras palabras, ¿a qué países hay que concederles derecho a veto? ¿Hay que concederles el derecho de veto? Si no se les concede este de forma inmediata, entonces ¿qué plazo tiene que ser aplazado la concesión a ellos de este derecho? Si hace falta conservar el derecho de veto tal y como existe ahora, al ser asignado a todos los miembros permanentes o ¿hay que modificarlo, por ejemplo aplicándolo en el caso del voto a favor de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad? La cantidad de modificaciones hipotéticas posibles es gigantesca.

Veamos la opinión de los que tienen, por así decirlo, “la sartén por el mango”: los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sin ofrecer algunos cambios concretos, todos miembros permanentes del Consejo han prestado atención a la opinión de otros Estados. Lo que no está en discusión es el derecho a veto y que ninguno de los cinco miembros permanentes quiere perder su status. Respecto a la actitud hacia la reforma del Consejo Estados Unidos apoya extraoficialmente las que no rechacen el derecho de veto y rechaza totalmente cualquier intento de limitar al Consejo sobre

cuándo usar la fuerza, y eso lo expresó con rotundidad durante la administración del presidente George W. Bush bajo la cual se insistió en el derecho de actuar de manera unilateral³⁹³; Gran Bretaña y Francia están en contra categóricamente a reformas radicales, manteniendo una fidelidad conservadora a la estructura original de la Organización; China apoya a países en vías de desarrollo, pero si se toma en cuenta su actuar en el Consejo, seguramente se abstendrá en el momento de decidir. Rusia apoya tanto a la India como a Brasil porque los considera mercados para la tecnología militar y aerospacial rusa, pero sobre todo porque no considera a ninguno un rival para su posición.

En el caso particular de Estados Unidos, el problema no es en el fondo Naciones Unidas como tal, sino su imagen de garante (o supuesto garante) del Derecho Internacional. Según Peter Gowan, la relación con la Organización es pragmática: cuando es necesario la utiliza y cuando no la ignora³⁹⁴. Como indicaron Jane Boulden y Thomas Weiss: *“El Consejo de Seguridad no es la ruta que Washington siempre, o nunca, toma. Es evidente que una Administración estadounidense nunca permitirá que el Consejo se interponga en el camino de la lucha por los intereses percibidos en materia de seguridad nacional. Paralelamente, la existencia de un Consejo de Seguridad legítimo promueve, en última instancia, la seguridad nacional de EEUU. El Consejo a menudo satisface intereses vitales, al tiempo que da luz verde a EEUU para proceder con cautela y con el consentimiento internacional, cuando no un apoyo abrumador. La Administración de Bush está descubriendo que ‘incluso un poder legitimado de forma más imperfecta puede resultar más eficaz que la pura coerción’”*³⁹⁵.

Como señala Antonio Remiro, la *“administración de los Estados Unidos ha apostado de hecho por las políticas más sesgadas que se creían hasta hace poco patrimonio de políticos reaccionarios y de sus adláteres. Recordemos, por ejemplo, la invitación a abandonar la ONU para crear una nueva Organización con países amigos y leales; la tesis según la cual los Tratados internacionales no son fuente de obligaciones jurídicas; las leyes que amparan la coerción en países extranjeros para aprehender personas reclamadas por la justicia federal; la sustitución de la diplomacia por el recurso sistemático a las medidas de retorsión y a las represalias, incluso armadas; la inclinación irresistible a reemplazar las normas y las instituciones por los compromisos exclusivamente políticos y los grupos informales surgidos de la cooptación de los más poderosos”*³⁹⁶.

Esto hace que sea el país más difícil de convencer sobre el ingreso de nuevos miembros y más si los países candidatos piden el acceso al derecho de veto o se trata de un país islámico, ya que a Estados Unidos (y a otros países) le preocupa que un país musulmán pueda tener derecho a veto y usarlo para restringir la capacidad de las Naciones Unidas de actuar en Medio Oriente o en los límites del mundo islámico (por

³⁹³ Según Peter Gowan, el modelo de la ONU dejó de afrontar cuestiones decisivas para Washington como penetrar en los Estados capitalistas existentes y reorganizar sus dispositivos internos para que se adecuaran a sus propósitos; y derrotar las fuerzas sociales que rechazaran la vía estadounidense a la modernidad no en nombre del tradicionalismo, sino de una modernidad alternativa. Gowan, Peter. “EEUU/Naciones Unidas”, *New Left Review*, en www.newleftreview.org/Espanol

³⁹⁴ *Ibidem*

³⁹⁵ Boulden, Jane y G. Weiss, Thomas. “Tactical Multilateralism: Coaxing America Back to the UN”, *Survival*, vol. 46, n.º 3, otoño de 2004, p. 111.

³⁹⁶ Remiro Brotons, Antonio, “Un nuevo orden contra el Derecho Internacional: El caso de Kosovo” <http://www.reei.org/reei/Remiro.reei.PDF>

ejemplo Cachemira y Chechenia). Por eso, rechaza cualquier oferta que otorgue al nuevo miembro el derecho a veto.

El problema es que mientras más se discute el Consejo va perdiendo algo fundamental: credibilidad. Si los miembros permanentes del Consejo de Seguridad estuvieran de acuerdo en elaborar acuerdos en donde se comprometiesen a asumir la obligación de respetar la Carta, abstenerse de las acciones contrarias a sus principios y en suma regirse por una especie de Código moral, tal vez el deterioro de la imagen internacional del Consejo no sería tan grave... Pero no lo han hecho y cada día es más evidente que jamás lo harán. Esto hace que éste órgano vea desgastar lenta e inexorable su autoridad, lo que a su vez tiene graves consecuencias para la paz y la seguridad internacionales.

Lo del Código moral no es ningún sarcasmo. Si bien la Carta establece las competencias de la organización que son el marco que debería regir la actuación del Consejo³⁹⁷ el principio teórico de las competencias implícitas significa en la práctica que se pueden desarrollar otras competencias que no están recogidas en la Carta. Y eso es exactamente lo que está pasando: el Consejo comenzó a extralimitarse de las funciones y atribuciones que le otorga la Carta.

Las extralimitaciones no son novedosas en la historia de Naciones Unidas. Como vimos, el mecanismo de reformas de la Carta y por ende los cambios de las relaciones de poder dentro de la organización requiere un nivel de acuerdo y aprobación que es evidente que es una excepción. Pero una cosa es que la Carta casi no haya sido reformada en los más de 60 años de vida de la organización y que la ONU sea la misma de 1945. No lo es. Para impedir que ocurriese lo mismo que con la Sociedad de las Naciones, se ha dado cierta flexibilidad para interpretar los artículos de la Carta en aquellas ocasiones que lo exigían en lo se puede considerar como múltiples reformas de carácter “informal”, justificadas en la necesidad práctica y en el consenso de los miembros. Basta un ejemplo: las operaciones de paz no están contempladas en la Carta, como tampoco el que el Consejo de Seguridad pueda crear Tribunales internacionales *ad hoc* como el de Yugoslavia. En otros casos, prima la costumbre aunque no sean literalmente ajustadas al texto de la norma, lo que es considerado una “modificación informal”, como es el valor que se le otorga a la abstención por parte de un Miembro permanente del Consejo de Seguridad en la votación de una resolución del Consejo, en el sentido de que dicha abstención no equivale a un veto. La validez de esa interpretación del artículo 27.3 de la Carta ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia en el caso Namibia (ICJ Reports 1971, pp. 16, 22).

Pero el Consejo pasó de caminar por la cuerda floja a ignorar totalmente a la Carta. A partir de 1990, el Consejo ha impuesto sanciones multilaterales contra más de ocho Estados diferentes, y ha autorizado el uso de la fuerza militar a fuerzas multinacionales y a organismos (como en el caso de la OTAN y Yugoslavia) sin

³⁹⁷

Las competencias generales establecidas en la Carta son las siguientes: Mantenimiento de la paz y seguridad internacional; Fomento de las relaciones amistosas entre los pueblos; Fomento del arreglo pacífico de las controversias internacionales; Protección de los derechos humanos; Cooperación al desarrollo

respetar lo que la Carta estipula en estos casos. El caso emblemático y punto de quiebre de la “inacción” del Consejo fue el caso de Kuwait. La invasión de Kuwait por parte de Irak el 2 de agosto de 1990 permitió al Consejo de Seguridad dirigir contra el régimen de Saddam Hussein toda la fuerza del capítulo VII de la Carta. Sólo en casos muy limitados había recurrido el Consejo anteriormente a las medidas coercitivas autorizadas por dicho capítulo, específicamente en los casos de Corea, Rhodesia, Sudáfrica, o el ex Congo belga³⁹⁸. Posteriormente se sumaría la creación de tribunales penales, el asunto de Kosovo, la resolución 1373 que cambió totalmente el enfoque sobre terrorismo, etc. Algunos tratadistas argumentan que el Consejo de Seguridad puede actuar por encima de las leyes internacionales ya que la Carta se lo permitiría, ya que el límite se lo autoimpone, sin tomar realmente el peso de lo que eso significa: estas acciones *ultra vires* han provocado muerte y destrucción, ponen en riesgo a los Estados y son una deformación del derecho internacional.

Entretanto, amenazas reales para la paz, que estaban contempladas dentro de la Carta, seguían ocurriendo sin que el Consejo les prestara atención. Sólo en el año 2003 se produjeron 19 grandes conflictos armados que se desarrollaron en África (Argelia, Burundi, Liberia y Sudán); Asia (India, India-Pakistán, Indonesia, Myanmar, Nepal, Filipinas y Sri Lanka); América (Colombia, Perú y Estados Unidos, éste último luchando contra el terrorismo internacional); Europa (Rusia); y el Medio Oriente (Irak, Israel y Turquía). En la solución de una buena parte de estas contiendas, la ONU y el Consejo de Seguridad desempeñaron un papel marginal o bien, como pudo observarse en la invasión perpetrada por Estados Unidos y la Gran Bretaña a Irak en marzo de 2003, simplemente se le ignoró.

¿Por qué es un peligro esta forma de actuar del Consejo? La falta de reconocimiento por parte del Consejo de Seguridad de sus obligaciones legales ha dejado la peligrosa impresión (totalmente contraria a la Carta cuando proclama su “*fé en los derechos humanos fundamentales y la dignidad y valor de la persona*”) de que el Consejo tiene libertad para imponer castigos colectivos sobre la población por culpa del empecinamiento de sus gobernantes. El Consejo ha promovido tal consideración al fallar en establecer criterios en la imposición de las sanciones y en la evaluación de su impacto. El Consejo es la única institución con una autoridad y una responsabilidad que difiere de la de los Estados individuales. Cuando responde a una amenaza a la paz y la seguridad, el Consejo opera en un área intermedia entre la guerra y la paz, creando la incertidumbre de si debería ser responsable de los derechos humanos en tiempos de paz o de las leyes humanitarias en tiempo de guerra.

Varios casos en la última década presentados ante la Corte Internacional de Justicia han abierto la polémica de si éste organismo debería tener poder para revisar las

³⁹⁸ Véanse, por ejemplo, Consejo de Seguridad, resoluciones 145 (1960), 161 (1961), 169 (1961), 180 (1963), 181 (1963), 182 (1963), 189 (1964), 190 (1964), 191 (1964), 193 (1964), 199 (1964), 211 (1965), 216 (1965), 217 (1965), 218 (1965) y 221 (1966). Para una respuesta de la República Federal de Alemania en la que comunica su cumplimiento de la resolución 182 (1963) del Consejo de Seguridad relativa a Sudáfrica, véase el documento A/AC.115/L.143 (mimeografiado). En dos notas del mismo Gobierno, de fechas 28 de enero y 18 de mayo de 1966, se comunicaba el cumplimiento de la resolución 217 (1965) del Consejo de Seguridad relativa a Rhodesia del Sur. (C S, 21, año, Supl. enero-marzo, pág. 95, S/7181; Supl. abril-junio, S/7181/Add.1).

actuaciones del Consejo. No es un tema nuevo, lo encontramos en la opinión disidente del juez Gerald Fitzmaurice en la, a su vez, opinión consultiva del 21 de junio de 1971 sobre **Las consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia** (África Sudoccidental). En ella, el juez Fitzmaurice declaró que había que tratar de evitar que el Consejo de Seguridad calificase de manera arbitraria una situación como amenazante para la paz y la seguridad y que se utilicen las funciones del mismo para fines que no son los previstos en la Carta y “como pretexto para alcanzar objetivos inconfesables”³⁹⁹, sentir al que se sumó el juez André Gros quien dijo “No basta decir que un asunto tiene un “eco” sobre el mantenimiento de la paz para que el Consejo de Seguridad se transforme en gobierno mundial.”⁴⁰⁰

Pero entre los que apoyan las acciones *ultra vires* están los Secretarios Generales de Naciones Unidas. Annan defendió la idea que el Consejo actuase preventivamente si se podía evitar daños a una población en riesgo potencial⁴⁰¹, aún cuando estaba consciente de que esta “legítima defensa preventiva” se presta sólo para los intereses de los miembros permanentes, cuya política de intervención siempre está justificada por razones morales. Annan señaló en **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos** que “No se trata de saber si se puede tomar esa medida; si se puede y es el Consejo de Seguridad quien tiene que tomarla como voz de la comunidad internacional en el ámbito de la seguridad colectiva y en cualquier momento en que a su juicio haya una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Consejo tal vez tenga que estar preparado en este contexto para adoptar una actitud mucho más proactiva que lo que lo ha estado en el pasado y para adoptar decisiones más resueltas antes”⁴⁰². El actual Secretario General, Ban Ki Moon no ha hecho más que seguir la línea de su predecesor sobre este asunto.

Ahora bien, en medio de las discusiones y de la búsqueda de soluciones viables para una reforma tanto de la organización como del Consejo de Seguridad, el gobierno de Canadá encabezado entonces por su primer ministro Jean Chrétien, anunció la creación, bajo sus auspicios, en septiembre de 2000 (en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000), una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE – ICISS en sus siglas en inglés).

Esta era la oportunidad que esperaban los pro – injerencia cuyo esfuerzo durante muchos años se ha centrado en interpretar la Carta dando la apariencia de estar dentro del marco legal para acomodar el concepto de injerencia dentro de las líneas de la noción de seguridad humana, logrando por el consenso lo que no se puede por los mecanismos institucionales. Así, el hecho que se diera a la Comisión un mandato de un año para examinar las cuestiones relacionadas con la intervención “humanitaria” y delinear las bases de una política de seguridad humana fue fundamental para redactar y

³⁹⁹ Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinions, Separate opinion of Judge Fitzmaurice, párrafo 115, www.icj-cij.org

⁴⁰⁰ *Ibidem* separate opinion of Judge Gros, párrafo 34.

⁴⁰¹ “A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos”. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, párrafo 191.

⁴⁰² *Ibidem*, párrafo 1.94

que luego se aprobase el texto clave de la relación entre Naciones Unidas y la injerencia humanitaria: **La Responsabilidad de Proteger.**

***Segunda Parte: El genocidio, Naciones Unidas y la
responsabilidad de proteger***

5. Introducción

Hemos visto en el primer capítulo que llevamos siglos con un problema: pueblos poderosos militarmente tienden a meterse en los asuntos de otros con el fin de explotarlos o sacar provecho para sí a costa del sufrimiento de los afectados. Con el fin de impedir esta práctica, en América se planteó un principio de derecho internacional nuevo, el de no intervención, y durante gran parte del siglo XIX y la primera mitad del XX se buscó la forma que se respetase. Estados Unidos, y principalmente los países europeos (sobre todo Francia y Gran Bretaña) lo ignoraron, y lo despreciaron, y tampoco se puso fin a los conflictos entre los países americanos, pero la evolución del principio permitió que poco a poco los países americanos se decantasen por la solución pacífica de los conflictos internacionales.

En Europa, que durante siglos vivía en constante conflicto, la situación no mejoraba: había continuamente guerras interestatales y cada vez su ferocidad aumentaba. Mientras América entraba en el siglo XX con conflictos sociales internos pero con escasos conflictos internacionales, Europa se hundió en una guerra cruel que diezmó a su población, la Primera Guerra Mundial, primera porque no contentos, 20 años después volvían a enfrentarse en una guerra aún más sangüinaria, la Segunda Guerra Mundial.

Al ir finalizando la conflagración, se hizo evidente que si no se ponía un alto, Europa volvería nuevamente a caer en otro caos militar, porque ya comenzaban los primeros tiras y aflojas entre un Winston Churchill derrotado por su afán de conservar sus colonias y un Iósif Stalin poco dispuesto a ser un colaborador pasivo. La muerte de Roosevelt y la llegada al poder de Harry Truman no eran buenos augurios, por lo que si se quería paz era necesario tener orden, el orden que da un foro internacional donde se discutieran las controversias y se buscaran soluciones conjuntas a ellas. No hubo en la creación de Naciones Unidas altruismo ni nada que se le pareciera, ya que detrás de sus acuerdos estaban los Tres Grandes que decidieron el destino de países sin siquiera pensar en la opinión de sus habitantes ya que la prioridad era mantener su sistema colonial (caso de Churchill) o imponer su influencia (caso de Stalin y Roosevelt - Truman)

Para gran parte de América, que desconocían los acuerdos, les era evidente que el principio de soberanía pendía de un hilo desde el comienzo, ya que todo giró en torno a la conveniencia de estos tres miembros. Por eso, a pesar del fracaso inicial de la Sociedad de las Naciones, apoyaron la creación de Naciones Unidas, estando incluso dispuestos a ciertos sacrificios con el fin de conseguir una declaración expresa del principio de no intervención y del respeto a la soberanía. Lo consiguieron parcialmente, ya que el principio no abarcó todos los aspectos que querían los americanos, sólo se centró en la agresión militar, pero era algo, aunque no lo suficiente para que Truman desistiese de experimentar con una bomba letal, la atómica, poco después de la Conferencia de San Francisco, ni impidió que el mundo volviera a sumirse en un conflicto no declarado pero no por eso menos sangriento: la Guerra Fría, que dividió al mundo en dos bloques lo quisieran los países o no.

Luego hemos visto cómo Naciones Unidas era usada por muchos países pequeños y recientemente independizados para manifestar sus problemas y sus aspiraciones. En ese sentido, ayudó muchísimo que el Consejo de Seguridad se ciñera a sus atribuciones, pero no limitó el actuar de los cinco Estados miembros que, al no poder enfrentarse entre ellos directamente, interferían en sus zonas de influencia creando o alimentando conflictos internos.

Este juego de poderes impidió que los tratados y convenios de derechos humanos fueran aprobados como buscaban quienes lo proponían. Sin embargo, iba configurándose un derecho internacional en esta materia, y los Estados (por los motivos que fueran) adherían a ellos comprometiéndose a cumplirlos. Pero, y lo hemos visto en la primera parte de este Capítulo II, el compromiso no implica “cumplimiento obligatorio”, ya que los derechos humanos son muchos y no hay Estado que tenga todos los recursos para cumplir todos y cada uno de ellos. Sin embargo hay un derecho que sí pueden cumplir (o más bien podrían si quisieran): el de la vida, el derecho de respetar la vida humana y la integridad física de las personas. Un Estado no puede tomar la vida de una persona ya que está en la obligación de respetarla. La realidad es que muchas veces los gobiernos aprueban medidas para diezmar a una parte de su población. Estos casos, de violaciones masivas de los derechos humanos, son los que han motivado un movimiento que ha dado fruto a lo que se conoce como injerencia humanitaria.

En abril de 2000, en el Informe del Milenio titulado **Nosotros los Pueblos: el Papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI**, que comentamos en la primera parte de este capítulo, Kofi Annan resumió el por qué había que aprobar intervención humanitaria vía naciones Unidas:

En mi discurso a la Asamblea General el pasado septiembre, pedí a los Estados miembros a unirse en la persecución de políticas más efectivas para detener el asesinato organizado de masas y las violaciones atroces de los derechos humanos. Aunque enfatiqué que la intervención comprendía un amplio continuo de respuestas, desde la diplomacia hasta la acción armada, ésta fue aquella opción que generó la mayor de las controversias en el debate que siguió.

Algunas críticas se referían a que el concepto de “intervención humanitaria” podría llegar a ser una cubierta para la interferencia injustificada en los asuntos internos de estados soberanos. Otros sentían que esto podría alentar movimientos separatistas para provocar deliberadamente a los gobiernos a cometer flagrantes violaciones de derechos humanos para provocar intervenciones externas que ayudarían su causa. Aún otros notaron que hay poca regularidad en la práctica de la intervención, debido a sus dificultades inherentes y costos tanto como intereses nacionales percibidos —excepto que los Estados débiles son mucho más probables de ser sujetos a la intervención que intervenga en unas—.

Reconozco tanto la fuerza como la importancia de estos argumentos. Acepto también que los principios de soberanía y no intervención ofrecen la protección esencial a los Estados pequeños y débiles. Pero a los críticos yo les haría esta pregunta: si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?... Ningún principio legal, ni siquiera la soberanía, debería nunca amparar los crímenes contra la humanidad... Una intervención armada debe siempre permanecer como

*una opción de último recurso, pero ante una amenaza es una opción a la que no se puede renunciar.*⁴⁰³

Lo que señala Annan es simple: el derecho internacional no avala la injerencia ni aún en estos casos (como hemos ya visto en la primera parte de este capítulo); la Corte Internacional de Justicia, que forma parte de Naciones Unidas, ya había desaprobado varias veces este tipo de discursos en que se busca justificar la violación de la soberanía en nombre de los derechos humanos. Pero para evitar genocidios como los de Rwanda y Srebrenica es necesario tomar medidas incluso por sobre la legalidad, incluyendo el uso de la fuerza.

Y la pregunta obvia es: ¿realmente se pueden evitar genocidios como los de Rwanda o Srebrenica dando carta libre al Consejo para que se salte las normas internacionales? Para responderla tenemos que conocer el concepto de “genocidio” y saber lo que pasó en Rwanda, Srebrenica y en otros caso en que el Naciones Unidas actuó en defensa de una población amenazada.

6. El problema de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

La Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio fue adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, entrando en vigor el 12 de enero de 1951, de conformidad con el artículo XIII. Fue firmado por 41 países y ha sido ratificado por 133.

6.1. El crimen de genocidio.

El genocidio se describe en el artículo II como un acto determinado (homicidio, atentado grave contra la integridad física o mental...) *"perpetrado con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal"* de la siguiente forma:

- “a) Matanza de miembros del grupo;*
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*

⁴⁰³ Annan, Kofi. “Nosotros, los pueblos: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>. Originalmente A/54/2000, “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century”, Report of the Secretary-General, Fifty-Fourth session, Agenda item 49 (b), The Millennium Assembly of the United Nations, 27 de marzo de 2000, p. 35.

- c) *Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- d) *Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- e) *Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.*”

El genocidio no puede confundirse con la guerra, con el delito de iniciar una guerra, o como se denomina jurídicamente, el “delito de agresión”, ya que puede ocurrir un genocidio en un Estado que ni siquiera esté en guerra civil si se aplica una política de exterminio contra un grupo determinado, pero es una infracción grave de los Convenios y un crimen de guerra cuando se comete durante un conflicto armado internacional (artículos 50/51/130/147 de los Convenios de Ginebra; artículo 85 del Protocolo I). Esto hace que el genocidio sea un crimen en sí mismo pero también quede englobado en los que se conocen como “crímenes de lesa humanidad” cuando ocurre en el marco de un conflicto.

El concepto de “genocidio” tuvo una historia diferente a la de “derechos humanos”. Una parte se debe a un hombre llamado Rahpael Lemkin⁴⁰⁴, otra se debe a un tribunal de guerra: Nüremberg y su hermano pequeño, Tokio.

6.2. Los conceptos de genocidio: Lemkin y los Tribunales Militares de Tokio y Nüremberg.

Para introducirnos al tema, tenemos que retroceder casi 100 años, cuando el Congo pasó a ser propiedad exclusiva de Leopoldo de Bélgica en la Conferencia de Berlín. Francia estaba fuertemente presente en Túnez (ocupada en mayo de 1881) y Guinea (1884) amenazando el poder de Gran Bretaña, que era la principal potencia colonial aunque en declive. Desde Guinea partió Pierre de Brazza para explorar el Reino del Congo, al mismo tiempo que el rey Leopoldo II de Bélgica, a título personal se lo había encargado a Henry Morton Stanley en 1880. Stanley seguía la ruta del célebre David Livingstone, y pudo llevar a cabo su trabajo gracias a que Leopoldo II la financiaba a través de la Asociación Internacional Africana (1876). El primer problema era que mientras Brazza realizaba su exploración de manera oficial, y tras su viaje por la cuenca del Congo occidental, levantando la bandera francesa sobre la recién fundada Brazzaville en 1881, ocupando así la actual República del Congo, Stanley lo hacía en secreto, negociando acuerdos con varios jefes africanos. Estos acuerdos harían que en 1882 se crease el Estado Libre del Congo (hoy República Democrática del Congo), que pasó a manos directas del rey de Bélgica, que fue su dueño oficial desde 1885⁴⁰⁵,

⁴⁰⁴ Lemkin nació en Polonia el 24 de junio de 1900. Allí ejerció como abogado, fiscal y profesor universitario. Como judío dejó Polonia para trasladarse a Estados Unidos, donde encontró trabajo en la Duke University y posteriormente en la Yale University. En Schabas, William, *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pág. 24

⁴⁰⁵ El medio millón de kilómetros cuadrados de Katanga entraron en la posesión de Leopoldo II y formó parte de su reino africano de más de 2,300,000 km², alrededor de 75 veces el tamaño de Bélgica. El Estado Libre del Congo impuso tal régimen de terror en la gente colonizada, incluyendo asesinatos masivos con millones de víctimas, y trabajo de esclavitud, que Bélgica, bajo la presión de la Asociación

violándose de paso los derechos de Portugal, que tenía tratos con el Reino del Congo desde hacía más de 200 años.

El primer gran proyecto realizado por Leopoldo fue la construcción de un tren entre la costa atlántica y la ciudad de Leopoldville (actual Kinshasa) que tomó años en construirse. La historia de ese tren es famosa. Todos los proyectos realizados tenían como fin incrementar el poder y la riqueza del monarca y sus socios de cualquier forma. Esto derivó en la explotación de los pueblos nativos que se tradujo en la muerte por esclavitud y enfermedad entre cinco y quince millones de africanos. El parlamento belga, respondiendo finalmente a una larga y dura presión internacional para que Leopoldo II renunciase a estas propiedades personales (sobre todo de Mark Twain y de la pésima publicidad que Joseph Conrad hizo en su libro *Corazón en Tinieblas*), y con el fin de salvar el poco prestigio que le quedaba, transformó el Estado Libre del Congo en una colonia que respondía directamente a la corona. La anexión del territorio a Bélgica fue formalizada por medio de un tratado firmado el 15 de noviembre de 1908, que fue aprobado por el Parlamento belga en agosto y por el Rey en octubre de 1909.

Entre los críticos estaba un misionero, jurista e historiador negro norteamericano, llamado George Washington Williams (famoso por haber escrito la primera historia sobre los negros en Estados Unidos, **The history of the Negro Race in America 1619 – 1880**). Los horrores que presenció fueron suficientes para que en 1890 elaborase un concepto para que todos los pueblos del mundo y sus gobiernos estuvieran obligados a reconocer el interés común de la competencia universal, cuando se trata de lidiar con la más alta forma de criminalidad, idea que plasmó en una misiva al rey belga titulada **Carta abierta a su Serena Majestad Leopoldo II, rey de los belgas y soberano del Estado independiente del Congo**. Este concepto fue “crímenes contra la humanidad”.

A partir de entonces, comienza a ser un problema jurídico establecer las responsabilidades ante casos como los del Congo. Y quien finalmente daría una idea aplicable sería Lemkin.

6.2.1. El concepto original de genocidio de Lemkin.

Si vemos la biografía de Lemkin, lo que encontramos es que durante muchos años se dedicó a encontrar un término adecuado para describir un crimen que le horrorizaba desde su época de estudiante en la Universidad de Lvov en Polonia, época en la que se intentaba sancionar a los responsables de las masacres turcas contra los armenios.

El caso de la masacre contra los armenios es clave no sólo para entender la idea de “genocidio” de Lemkin sino el problema de los kurdos y las incongruencias de la Resolución 688 (5 de abril de 1991). El “Genocidio” armenio (también conocido como

de Reforma de Congo, terminó el mandato de Leopoldo II y lo anexó en 1908 como una colonia de Bélgica, conocida como el Congo Belga.

Holocausto armenio o Masacre armenia) alude a la deportación masiva y muerte durante la misma de un número indeterminado de civiles armenios (aunque las cifras que se manejan van desde cientos de miles a más de un millón), durante el gobierno del Comité de Unión y Progreso (CUP) o Ittihad ve Terakkí Jemiyetî, conocido popularmente como los "Jóvenes Turcos", en el Imperio Otomano. Esto habría ocurrido entre 1915 hasta 1917 y entre 1920 y 1923. La gran mayoría de la población armenia fue sacada por la fuerza de sus casas en Armenia y Anatolia para dirigirla a Siria, obligándoles a cruzar un desierto donde miles morirían de hambre y de sed... si es que no eran masacrados metódicamente a lo ancho y largo del Imperio Otomano. Mujeres y niños fueron raptados y brutalmente abusados. Otros murieron por las epidemias que arrasaban en los campos de concentración. El peor incidente ocurrió el 24 de abril de 1915, cuando cientos de intelectuales, religiosos, profesionales y ciudadanos destacados de origen armenio, fueron despojados de sus hogares, puestos bajo arresto e inmediatamente deportados hacia el interior del Imperio para ser asesinados. Toda la riqueza del pueblo armenio fue expropiada.

La responsabilidad de todo esto, según los armenios, fue Mehmet Talaat, Ministro del Interior en 1915 y Gran Primer Ministro en 1917 (Grand Vizier); Ismael Enver, Ministro de Guerra y Ahmed Jemal, Ministro de Marina y Gobernador Militar de Siria, entre otros.

A pesar de que el gobierno de los Jóvenes Turcos tomó precauciones e impuso severas restricciones en los reportes y la toma de fotografías del acontecimiento, existieron muchos extranjeros en el Imperio Otomano que presenciaron las deportaciones. La mayoría de estos eran diplomáticos y misioneros de Estados Unidos. Ellos fueron los primeros en llevar las noticias al mundo externo sobre el desarrollo del Genocidio Armenio. También fueron testigos ciudadanos alemanes, cuyo país era aliado de Turquía durante la Primera Guerra Mundial. Algunos oficiales alemanes que se encontraban en la región condenaron las acciones de los Jóvenes Turcos y otros informaron a sus superiores en Alemania sobre lo que estaba ocurriendo, como también lo hicieron soldados rusos, que pudieron observar por ellos mismos las atrocidades cometidas contra las comunidades armenias cuando el ejército ruso ocupó parte de Anatolia. Los árabes de Siria, donde llegarían los deportados, pudieron ver la espantosa condición de los escasos sobrevivientes de tan cruel proceder.

Estos testigos sirvieron para que la comunidad internacional condenase la masacre armenia. En mayo de 1915, Gran Bretaña, Francia y Rusia advirtieron a los líderes de los Jóvenes Turcos que serían responsables de un crimen contra la humanidad. Se realizaron esfuerzos para socorrer a los armenios que morían por inanición. Los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania patrocinaron la preparación de reportes sobre las atrocidades cometidas y muchos de estos fueron muy difundidos en la prensa de la época. Al final de la guerra, los aliados victoriosos demandaron al Gobierno Otomano y se sometió a juicio a los Jóvenes Turcos en tribunales de posguerra.

¿Cuál era y sigue siendo el problema? Aunque Turquía como Estado no niega que los asesinatos de civiles armenios ocurrieran realmente, no admite que se tratase de un genocidio, arguyendo que las muertes no fueron el resultado de un plan de

exterminio masivo dispuesto por el Imperio Otomano, sino que fueron causadas por las luchas interétnicas, las enfermedades y el hambre durante el confuso periodo de la Primera Guerra Mundial. Turquía minimiza las evidencias de las atrocidades llevadas a cabo, como meras alegaciones y obstruye regularmente los esfuerzos aplicados al reconocimiento de tal episodio. Por el otro lado, casi todos los que han estudiado el tema (incluso algunos investigadores turcos) opinan que los hechos encajan en la definición actual de genocidio. Una lista creciente de países ha reconocido oficialmente la autenticidad del Genocidio armenio, sobre todo tomando en cuenta que de la población armenia (que era de aproximadamente dos millones) cayó a medio millón entre 1915 y 1923.

Ahora bien, para Lemkin el inconveniente no estaba solamente en cómo calificar lo ocurrido, sino en que a pesar de toda la prensa y las declaraciones políticas no se tomó ninguna medida concreta contra Turquía, ni se le aplicaron sanciones ni menos se intentó rescatar al pueblo armenio. Tampoco se aprobaron medidas para la restitución de la pérdida material y humana que sufrió el pueblo armenio. Hasta el día de hoy, lo único que han conseguido los armenios es el reconocimiento internacional de que fueron objeto de una masacre... y nada más.

Lemkin conoció el caso cuando estudiaba Filología en la Universidad Johann Kasimir de Lvov (Ucrania). Un armenio llamado Soghomon Tehlirian asesinó a Talat Pashá, el ministro turco de Interior responsable de la planificación del exterminio armenio el 15 de marzo de 1921. Lemkin, al enterarse del trasfondo que motivó a Tehlirian⁴⁰⁶ sintió una profunda frustración cuando vio la incongruencia de que se considerase delito matar a un hombre y que en cambio no se considerase como tal el hecho de organizar la aniquilación de un pueblo entero. *“Sufrió una gran impresión. Una nación entera era asesinada y los culpables eran liberados. ¿Por qué se castiga a un hombre si mata a otro hombre? ¿Por qué la matanza de más de un millón de hombres es un crimen menor que la matanza de un simple individuo?”*.⁴⁰⁷ Eso le motivó a abandonar su carrera y matricularse en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lvov, complementando sus estudios con Filosofía en la Universidad de Heidelberg (Alemania), convirtiéndose tras la graduación en profesor de la Universidad Libre de Varsovia. Durante más de doce años, mientras trabajaba como fiscal (desde 1928) y como secretario del comité

⁴⁰⁶ Soghomon Tehlirian fue un sobreviviente de la masacre, perdió a toda su familia y clamó venganza. Y la Federación Revolucionaria de Armenia le asignó el asesinato de Pasha como parte de la Operación Nemesis. En Marzo de 1921 ubica a Pasha frente al numero 17 de Hardenberg Strasse, Talaa (Berlín, Alemania) y le disparo por detrás al tiempo que reivindicaba la lucha de todo un pueblo: “Esto es para vengar la muerte de mi familia”. Tehlirian no le asesinó cobardemente como se puede pensar, sino que lo hizo a plena luz del día ante varios testigos. Fue juzgado y en el proceso se demostró que Pasha fue el arquitecto de la deportación y masacre de armenios, lo que fue clave para que fuera declarado inocente por locura temporal por el tribunal alemán que lo juzgó. El día 3 de junio, luego de deliberar durante una hora, el presidente del jurado dijo ante el tribunal: *“Declaro con honor y justicia la resolución de los jurados. ¿Es culpable el acusado Soghomon Tehlirian por haber matado a un hombre, Talât Pashá, en forma premeditada, en Charlottenburg, el 15 de marzo de 1921? No”*. Y el presidente del tribunal ordenó leer el fallo: *“Se decreta la libertad del acusado por cuenta y cargo del tesoro del Estado. De acuerdo con la decisión unánime de los jurados, el acusado no es culpable del hecho punible que lo acusaba”*. Emigró y pasó sus últimos días en California (Estados Unidos) Tehlirian es considerado un héroe nacional armenio. <http://www.diarioarmenia.org.ar/noticia.php?t=Desde-el-N%C2%BA-37-de-la-calle-Harttenberg,-en-Berl%C3%AD&id=24e3dc0ba6299661116381dc601a737f>

⁴⁰⁷ <http://www.genocidioarmenio.org/nota.asp?id=96>

encargado de la compilación de las leyes de la recién instituida república polaca (desde 1929), dedicó una particular atención a la investigación histórica y jurídica de los asesinatos en masa: el caso de los armenios, la destrucción de Cartago en 146 A.C.; la destrucción de Jerusalén por Tito en 72 D.C.; las guerras religiosas del Islam y las Cruzadas; las masacres de los albigenses y los waldenses; el sitio de Magdeburg en la Guerra de los Treinta Años; y las masacres ocurridas en las guerras desatadas por Genghis Khan y por Tamerlane⁴⁰⁸ y veía que todos estos hechos tenían algo en común: no tenían una palabra que los identificase. Lo más cercano era llamado “desnacionalización”, que: “*era la palabra usada en el pasado para describir la destrucción de la identidad nacional*”⁴⁰⁹.

La desnacionalización no era parte de los delitos internacionales estudiados en las Conferencias para la Unificación del Derecho Penal. La primera, reunida en Varsovia en 1927, concluyó con una curiosa lista de lo que sus participantes consideraban como tales:

- la piratería;
- la falsificación de monedas metálicas, otros efectos públicos o billetes de banco;
- la trata de esclavos;
- la trata de mujeres y niños;
- el uso doloso de cualquier medio capaz de causar un peligro común;
- el tráfico de estupefacientes y
- el tráfico de publicaciones obscenas.

O sea, actos que amenazaban intereses materiales o morales, y que tienen como fundamento el principio de *forum loci deprehensionis*⁴¹⁰, como el mismo Lemkin señaló en su discurso en la V Conferencia Internacional para Unificación del Derecho Penal, celebrada en Madrid en octubre de 1933 en cooperación con la V Comisión de la Liga de Naciones. Allí, presentó por primera vez como cuestión nueva para el derecho internacional el tipo de delitos encaminados a la destrucción y opresión de las poblaciones intentando convencer a los 37 países participantes para que los incorporasen a la legislación penal:

⁴⁰⁸ Lemkin, Raphaël. *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress*, Carnegie Endowment for International Peace, New Jersey, 2005, p.91. Publicación original: Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, 1944, p. 80. Traducción del Equipo Nizkor.

⁴⁰⁹ Lemkin, *op.cit.*, página 78

⁴¹⁰ O sea el que permite juzgar al criminal en el lugar de su detención, cualesquiera que sean los lugares donde se ha cometido el crimen y la nacionalidad del autor. En virtud de dicho principio, si el acto delictivo se cometió en el territorio del Estado A pero su autor ha sido detenido en el Estado B, este último es quien debe juzgarlo por el acto perpetrado fuera de su territorio. Semejante autor es considerado como enemigo de toda la comunidad internacional, por lo que será perseguido en todos los Estados en razón de un acto calificado de dañino para el conjunto de la comunidad internacional.

1. el crimen de barbarie, concebido como aquellas acciones opresoras y destructoras dirigidas contra individuos en cuanto miembros de un grupo nacional, religioso o racial;
2. el crimen de vandalismo, concebido como la destrucción vandálica de obras artísticas y culturales porque representan las creaciones específicas del ‘genio’ de esos grupos;
3. la provocación de catástrofes en la comunicación internacional;
4. la interrupción dolosa de las comunicaciones internacionales por correo, telégrafo, teléfono o radiotelégrafo; y
5. la propagación del contagio humano, animal o vegetal⁴¹¹.

Además, de conformidad con este borrador, estos nuevos crímenes habrían de tener el carácter de internacionales de manera tal que el perpetrador debiera ser castigado cuando fuera detenido, ya sea en su propio país, si era ese el lugar de comisión del crimen, o en cualquier otro país signatario, caso de ser detenido en cualquiera de ellos⁴¹².

De los cinco delitos propuestos por Lemkin, nos interesan dos: los actos de barbarie y los de vandalismo. ¿Que eran los actos de barbarie para Lemkin? :

“... acciones de exterminio dirigidas contra grupos étnicos, confesionales o sociales, sean cuales sean los motivos (políticos, religiosos, etcétera); tales como, por ejemplo, matanzas, pogromos, acciones encaminadas a arruinar la existencia económica de los miembros de una colectividad, etcétera. Asimismo, debe incluirse aquí cualquier tipo de manifestación de brutalidad a través de la cual una persona sufre un atentado contra su dignidad, siempre que tales actos de humillación se originen en la lucha de exterminio dirigida contra la colectividad a la que pertenece la víctima”⁴¹³.”

En la construcción del delito de barbarie, como indica Alicia Gil Gil, Lemkin destacó los siguientes elementos:

1. el empleo de la violencia que pruebe los móviles antisociales y crueles de los autores;
2. la acción sistemática y organizada;
3. la acción no se dirige contra personas determinadas, sino contra la población o un grupo de ciudadanos (dirigida contra cierta colectividad);
4. la colectividad atacada está indefensa;
5. la intención con que se realiza puede consistir en la intimidación de la población⁴¹⁴.

⁴¹¹ Lemkin, Raphael. “Actos que representan un peligro general (interestatal) considerados como delitos contra el derecho de gentes.” Discurso V Conferencia Internacional para Unificación del Derecho Penal, celebrada en Madrid en octubre de 1933, <http://www.saltana.org/2/arg/62.htm>

⁴¹² Lemkin, *op.cit.*, p. 91.

⁴¹³ *Ibidem*.

⁴¹⁴ Gil Gil, Alicia, *El Genocidio y Otros Crímenes Internacionales*, Centro Francisco Tomás y Valiente-UNED Alzira-Valencia, Valencia, 1999, pp. 125-126.

La barbarie se enfocaba hacia las personas, pero Lemkin consideró que la destrucción de una cultura era un delito igualmente grave, porque se atentaba contra la humanidad y su patrimonio. A esto lo calificó de vandalismo.

*La hostilidad hacia un colectividad puede manifestarse mediante la destrucción organizada y sistemática de las obras que, procedan del campo de la ciencia, el arte o las letras, son el testigo o la prueba del genio y del espíritu de aquélla. La aportación de cualquier colectividad concreta a la cultura internacional forma parte del patrimonio de toda la humanidad, al tiempo que conserva sus rasgos distintivos. De ahí que la destrucción de una obra de arte, sea del país que sea, deba contemplarse como un acto de vandalismo contra la cultura mundial. El autor no sólo causa un daño irreparable al propietario de la obra destruida y a la colectividad a la que éste pertenece (o cuyo genio ha contribuido a la creación de la obra en cuestión), es toda la humanidad cultural la que resulta vulnerada por ese acto de vandalismo*⁴¹⁵.

El fracaso de su idea hizo que Lemkin relegase su proyecto durante muchos años, hasta retomarla en su libro **Axis Rule in Occupied Europa: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress** (Dominio del Eje sobre la Europa Ocupada: leyes de ocupación, análisis de gobierno, propuestas de reparación) publicado en Estados Unidos hacia 1944. La palabra llamó “*genocidio*” apareció por primera vez en este libro y fue tomada del latín y del griego uniendo el vocablo *genos* (raza, tribu) y el latín *cide* (matanza):

*El genocidio es la antítesis de la Doctrina Rousseau-Portalís, que puede considerarse como implícita en los Reglamentos de La Haya. Esta doctrina sostiene que la guerra se dirige contra los soberanos y ejércitos, no contra los súbditos y civiles. En su aplicación moderna en las sociedades civilizadas, esta doctrina implica que la guerra se lleva a cabo contra estados y fuerzas armadas y no contra las poblaciones*⁴¹⁶.

Es importante dejar constancia de que el libro **Axis Rule in Occupied Europa** no fue redactado únicamente por Lemkin, sino que fue lo que se puede llamar un coordinador, ya que el texto fue una obra colectiva de al menos 35 personas, todas ellas ligadas a la Carnegie Endowment for International Peace, patrocinadora del texto, empezando por George A. Finch, director de la sección de Derecho Internacional de la fundación, quien fue el que prologó el libro. Lo interesante, en todo caso, no es este hecho, sino que Lemkin y su grupo dedican gran parte de su obra al tema del daño, sobre todo, económico provocado por la ocupación en la población que vivía en Europa del Este, y dentro de esos perjuicios está el genocidio. James J. Martin, en su artículo **Raphael Lemkin y la invención del genocidio**, cita parte de la legislación en la que se basó Lemkin y su equipo para identificar el crimen, que no es la que usaría la Corte Internacional de Justicia:

- *La primera norma ("Axis Rule", págs 399 - 402) consiste en la 1a, 2a y 6a órdenes, calificadas como "medidas contra los judíos" dictadas por la Administración Militar alemana de la Francia ocupada (dadas el 27 septiembre 1940, el 18 oct 1940 y el 7 febrero 1942). La primera trata del registro de todos los judíos residentes en dicha zona y prohíbe el retorno de los que huyeron. También ordena*

⁴¹⁵ *Ibidem.*

⁴¹⁶ *Ibidem.*

la orden que todos los negocios de propiedad de judíos sean designados como tales. La segunda es un desarrollo de la primera y tiene que ver con el registro de empresas judías. La sexta establece un toque de queda para los judíos desde las ocho de la tarde hasta las seis de la mañana así como la prohibición para estos de trasladarse de residencia a partir del 7 de febrero de 1942. Las violaciones de estas órdenes conllevan multas y penas de prisión para los violadores.

- La segunda norma referente al "genocidio" ("Axis Rule"; págs 440 - 443) corresponde a una orden del 6 de agosto de 1940 de la jefatura de la Administración civil alemana en Luxemburgo, que estipula que la lengua oficial del país, hasta el punto de que se utilizara en el sistema educativo y en el judicial, es el alemán; todo ello fue detallado en otra orden de 14 septiembre 1940. En la misma sección "genocida" se encuentra otra orden de 31 enero 1941 requiriendo a los ciudadanos y súbditos de Luxemburgo la adopción de un nombre de pila alemán, al tiempo que recomienda que germanicen su apellido los no alemanes. El punto final de esta sección es un decreto de enero de 1941, también referido a Luxemburgo, ordenando el registro de todas las personas relacionadas con los campos de la pintura, la arquitectura, el diseño y el dibujo, música, literatura y teatro, bajo pena de impedirles trabajar en sus oficios si se detecta su no inscripción en aquél.
- La tercera norma, muy peculiar, sobre la "Legislación del genocidio" ("Axis Rule", pág. 504) es una orden firmada por el mismo Hitler, junto con el general Keitel y el delegado del primero Lammers - firmado el 28 jul 1942, que otorga generosas ayudas económicas, con posibilidad de incrementarse, a mujeres noruegas y holandesas que hayan tenido hijos de soldados alemanes. Tales subsidios, según la terminología de la orden se proponen "eliminar todas las desventajas a las madres y promover el desarrollo de los niños".
- La cuarta categoría señalada por Lemkin como legislación "genocida" ("Axis Rule", págs 552 - 555), muy similar a la señalada anteriormente, aparece auspiciada por Hans Frank, Gobernador General de la Polonia ocupada, haciendo posible para una persona de origen alemán y residente en Polonia, obtener un certificado que reconoce su origen alemán. Aparece acompañada de otra orden de Frank estableciendo un subsidio infantil para las familias alemanas residentes en el Gobierno General. Para merecer el subsidio la familia debía tener al menos tres hijos menores.
- La quinta sección de la legislación "genocida" ("Axis Rule", págs 625 - 627) consta de tres nuevas leyes dictadas por el Estado de Croacia y firmadas por su Jefe de Estado, el Dr. Pavelic. Una anulaba toda transacción comercial entre judíos, o entre judíos y no judíos, realizada durante los dos meses siguientes a la proclamación de Independencia del estado croata, si su valor total excedía los 100.000 dinares a no ser que previamente la hubiera aprobado el ministerio croata de justicia. La segunda prohibía el uso del alfabeto cirílico en Croacia y la tercera sólo otorgaba la nacionalidad croata a las personas de "origen ario" y que además no hubiesen participado en actividades hostiles al establecimiento del nuevo estado croata⁴¹⁷.

Para que la definición de Lemkin hubiera estado acorde con la idea de genocidio que luego se plasmó en la Convención (o como está expuesto en el prefacio del libro, o sea, una “práctica del exterminio de naciones y de grupos étnicos llevada a cabo por invasores”), habría sido más lógico citar leyes de segregación racial, que apenas tienen

⁴¹⁷ Martin, James J. “Raphael Lemkin y la invención del genocidio”, <http://radioislam.org/islam/spanish/revision/lemkin.htm>

referencia en el texto. Da la impresión, al comparar los planteamientos expuestos en **Axis Rule in Occupied Europa**, que Lemkin y su grupo ignoraban lo que realmente ocurría en la Europa bajo el dominio nacionalsocialista. Esto no hubiera sido del todo improbable, tomando en cuenta que había bastantes aspectos de la guerra que no se publicaron en los periódicos y menos en los estadounidenses.

Sin embargo, no es esa la explicación. El delito que quería definir había evolucionado creando nuevos niveles de degradación humana. Lo que desconcertó a Lemkin era el hecho de que había dejado de ser un exterminio físico de un grupo, para ser la destrucción de una nación, dividida en dos fases: “*una es la destrucción de la identidad nacional del grupo oprimido; la otra, la imposición de la identidad nacional del opresor*”⁴¹⁸, manteniendo el nexo con el vandalismo que tenía la barbarie. Tal vez nos parezca raro que dentro de la gama de horrores que aportó la Segunda Guerra fuera eso lo que más molestara a Lemkin, pero pensemos que él no pensaba en términos de número, sino en tipificar un crimen ejercido contra un grupo para que se ejercieran sobre los responsables sanciones penales. Lemkin no pensó en “millones”, lo que tenía en mente tanto en su discurso ante la V Conferencia como en **Axis Rule in Occupied Europa** era un grupo como sinónimo de “minoría”. O sea, que la barbarie y el vandalismo son delitos internacionales ejercidos generalmente por un Estado contra un sector reducido de la población que está en una gran desventaja contra la agresividad de la mayoría, y que precisamente por no ser mayoría puede ser forzado a asimilarse o se le puede anular. El vandalismo sería la primera manifestación concreta de hostilidad hacia un grupo, agresividad que podría derivar en un genocidio (anulación de la identidad) o barbarie (exterminio) si tomamos la idea original de Lemkin.

En otras palabras, la idea inicial de genocidio se conecta con lo que se conoce como *limpieza étnica* aunque otros autores identifican la definición de Lemkin con la *asimilación*. El objetivo es la destrucción de las instituciones políticas y sociales, la cultura, el lenguaje y los sentimientos nacionales. Lemkin descarta el término “*asesinato de masas*” o “*exterminio*” porque no aluden al móvil específico de destruir un grupo. El genocidio implica un plan coordinado para destruir las manifestaciones esenciales de la vida de grupos nacionales con el fin de destruirlos.

Pero el genocidio nacionalsocialista fue diferente:

*“La guerra para los alemanes era una guerra contra los Estados, sus ejércitos y su población. De esta forma la guerra ofreció a los ocupantes la ocasión propicia para llevar a cabo su programa de genocidio. En opinión de LEMKIN, el genocidio fue para los alemanes una técnica de ocupación destinada a darles la victoria en la paz aunque la guerra se perdiera. Con esta intención el ocupante habría elaborado un sistema destinado a destruir las naciones según un plan previamente preparado. En la concepción de LEMKIN, Hitler había previsto el genocidio como medio de cambiar las proporciones en Europa a favor de Alemania, pues la germanización podía hacerse, en la mentalidad de este último, sólo sobre el suelo, pero nunca sobre los hombres.”*⁴¹⁹

⁴¹⁸ *Ibidem*

⁴¹⁹ Gil Gil Alicia, *Derecho Penal Internacional*, Tecnos, Madrid, 1999, pág 153.

Hay muchas críticas que se hacen a Lemkin y a **Axis Rule**. La incongruencia, como indica Martin en su artículo, y que constatamos comparándola con el discurso, está en el prefacio de **Axis Rule in Occupied Europa**, que, como mencionamos, lo redactó George A. Finch. Es ahí donde se define genocidio como *“la práctica del exterminio de naciones y de grupos étnicos llevada a cabo por invasores es llamada genocidio por el autor, un término derivado de la palabra griega "genos" (tribu, raza) y de la latina "cide"; podemos ver, por analogía, homicidio (Sic), fratricidio...”*⁴²⁰. Si Finch decidió usar el término genocidio poniéndolo en lugar de barbarie, si Lemkin no aludió en su libro al exterminio judío, y si para efectos concretos el libro **Axis Rule in Occupied Europa** era más bien un texto de derecho internacional privado que uno de derecho humanitario ya que Lemkin tocó tangencialmente el problema del genocidio, que le traía amargos recuerdos personales por haber fracasado en conseguir su aprobación como concepto, ¿cuál fue realmente la contribución de Lemkin que le valió una invitación a los juicios de Nüremberg como asesor del juez estadounidense Robert H. Jackson?

Consideramos que más que el vocablo en sí, la contribución de Lemkin fue de dos tipos:

1. plantear que siendo los actos de barbarie (posteriormente genocidio) punibles en la legislación interna, pueden serlo en la legislación internacional.
2. hablando siempre de delitos punibles, planteó en su libro **Axis Rule in Occupied Europa** un capítulo titulado "Proposiciones para la reparación" en donde se refiere a sus planes para la creación de "tribunales de reparación" que se dedicarían casi enteramente a la labor de restaurar el *statu quo ante bellum*.

No aludía a tribunales penales con el fin de enjuiciar a criminales de guerra, esa tarea la dejaba en manos de los tribunales nacionales. Pero exponía una alternativa que fue usada para crear Nüremberg y Tokio, aunque, y lo vería con sus ojos, los tribunales van a deformar la idea inicial de lo que era el crimen de genocidio.

6.2.2. El Tribunal de Nüremberg

La decisión de procesar a los responsables nazis una vez ganada la guerra estaba tomada desde mucho antes que la guerra acabase. En una reunión celebrada en 1942 los representantes de Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo, Grecia, Yugoslavia, Noruega, Checoslovaquia y Polonia acordaron que:

"Después del fin de la guerra los Gobiernos aliados castigarán a los responsables de los crímenes cometidos por ellos o a quienes hubieran participado. Los Gobiernos signatarios están firmemente decididos a 1) que los criminales de no importa qué nacionalidad sean buscados y conducidos ante el Tribunal para que les juzgue, y 2) que las sentencias sean cumplidas".

⁴²⁰

Martin, James J., *op.cit.*

El problema era que este acuerdo iba contra el derecho internacional ya que no se podía imputar delitos a los políticos desde instancias ajenas a la soberanía de su Estado. Sus acciones estaban solo sometidas al ordenamiento jurídico de su país y únicamente responsable ante los tribunales de este. Esto es lo que se conoce como competencia *ratione loci*. Los políticos nazis solo deberían haber sido juzgados por los tribunales alemanes. Pero nadie quería eso, menos los Tres Grandes.

Tanto Churchill y Roosevelt temían que la celebración de un juicio sirviera como un elemento de propaganda y/o justificación de los crímenes nazis, y buscaron otras alternativas en la Cumbre de Teherán. No significaba que pensarán en una amnistía, al contrario, estaba decidido que los jerarcas nazis que estaban en sus manos y en las de Stalin morirían, el problema era cómo hacerlo: si ejecutarles sumariamente como sugería Stalin⁴²¹, y Roosevelt (aunque el segundo no lo mencionó de manera oficial) o elaborar una lista de hasta 100 nazis responsables, limitar los juicios a la tarea de identificarles, y tras esto serían declarados fugitivos y cualquiera podría matarles con todas las de la ley como opinaba Churchill y gran parte de su gabinete. El jerarca británico consiguió que se juzgase a los criminales menores en el lugar de los hechos de sus delitos, decisión que se tomó en la Conferencia de Moscú, quedando pendiente el quéhacer con los principales responsables, cuyos crímenes eran generales en todos los territorios afectados. Ese fue uno de los temas discutidos Conferencia de Québec, donde Roosevelt y Churchill declararon formalmente que no aprobaban un juicio a responsables de la talla de Himmler, Göring, Goebbels o el propio Hitler, aduciendo que se trataba más de una cuestión política que judicial pues, dada su importancia, debía quedar en manos de los dirigentes políticos y no de los jueces.

Pero para ese entonces, Stalin había cambiado de idea, influido por Molotov, quien le sugirió que lo que convenía a la Unión Soviética era que se realizara un proceso público, sobre todo tomando en cuenta que los británicos tenían en sus manos a Rudolph Hess, y si se aceptaba lo que proponía Churchill éste podría llegar a algún tipo de acuerdo con los alemanes a espaldas de Stalin. Por eso, en la Declaración de Moscú, se indica que las potencias aliadas castigarán a los criminales de guerra. Es importante apuntar que el “criminal de guerra” sólo aludía a los del Eje, no a los del bando aliado. Y se creó la Comisión de las Naciones Unidas sobre Crímenes de Guerra, cuya función era determinar el derecho aplicable a los responsables por los crímenes cometidos durante la guerra. Inicialmente, esta Comisión usó la lista de ofensas proyectadas en la Comisión de Responsabilidades de la Conferencia de Paz de París de 1919, donde se incluía la “desnacionalización”, así como el asesinato y maltrato de civiles. Como

⁴²¹ *"Bebo por nuestra común decisión de fusilar a los criminales de guerra alemanes apenas sean capturados. Debemos hacerlo con todos, sin ninguna excepción. Serán aproximadamente cincuenta mil". Stalin elevó su copa de vodka y la apuró de un trago, ante la mirada divertida del presidente Roosevelt y la visible irritación de Churchill.*

"¡Prefiero que me maten antes de ensuciar el honor de mi país y el mío con una abominación semejante!", replicó Churchill, y un espeso silencio se posó sobre la sala. Lo rompió el presidente norteamericano con una broma grosera: "Hará falta hallar un compromiso. Podremos renunciar a la cifra de 50.000 y ponernos de acuerdo, por ejemplo, en 49.500..."

Todo el mundo rió en la sala, mientras Churchill la abandonaba airadamente".
<http://www.artehistoria.jcyl.es/batallas/contextos/5594.htm>

resultado surgió un Proyecto de Convención para el Establecimiento de un Tribunal de Crímenes de Guerra de las Naciones Unidas.

La Comisión de encontró con dos problemas:

- la representación estadounidense en el Comité Legal de la Comisión utilizó el término “*crímenes contra la humanidad*”, como ofensas cometidas contra cualquier persona por razón de su raza o religión.
- se encontró con que muchas de las conductas que tenían intención de castigar no estaban sancionadas en el derecho internacional existente. Además debía encontrar un texto que permitiese el castigo de conductas cometidas contra los propios nacionales⁴²².

Stalin entonces sugirió que se hiciera como en los procesos de Krasnodar⁴²³ y de Jharkov⁴²⁴ de 1943, gracias al cual se dio a conocer al mundo entero uno de los

⁴²² Gil Gil, Alicia, *El Genocidio...*, op.cit., pág. 37.

⁴²³ Entre los días 14 de julio y 17 de julio de 1943, se llevó a cabo el Juicio de Krasnodar, contra un grupo de soldados del Sonderkommando 10a, del Grupo de Ejércitos Sur, cuyas nacionalidades eran rusas y ucranianas. La corte militar soviética del Frente Norcaucásico celebró un juicio por traición a 11 ciudadanos soviéticos que lucharon al lado de los alemanes. Todos fueron encontrados culpables. Las sentencias fueron, de pena de muerte y fueron ejecutados el 18 de julio de 1943: Vladimir Tischenko, Yakov Naptsook, Nikolai Pushkarev, Mikhail Lastovina, Georgi Misan, Gregori Tuchkov, Ivan Kladov y Vassily Pavlov; con 20 años de prisión: Ivan Kotomtsev, Ivan Paramonov e Ivan Rechkalov. <http://www.exordio.com/1939-1945/codex/vsoldado/jharkov.html>

⁴²⁴ En 1943, en la ciudad de Jharkov se celebró el primero y único juicio, ocurrido durante el curso de la Segunda Guerra Mundial contra enemigos acusados por crímenes de guerra. Poco después de la Declaración de Moscú, entre el 15 y el 18 de diciembre de 1943, fue iniciado ante un tribunal militar soviético, este primer juicio a soldados alemanes. Oficiales superiores del ejército alemán fueron juzgados en ausencia, acusados de haber organizado ejecuciones en masa de civiles rusos. Entre los inculpados estaban presentes, dos oficiales y un suboficial alemanes, y un ciudadano ruso acusado de traición. Como testimonio durante el juicio, al preguntársele al capitán Langfeld si la orden de asesinar masivamente a "ciudadanos soviéticos pacíficos" procedía del gobierno alemán, contestó, "Sí". Cuando le preguntaron a Langfeld a cuántos "ciudadanos soviéticos pacíficos" había él asesinado, respondió: "Es difícil saberlo, pero pienso que a unos 100." A la pregunta "¿Cuántos fueron asesinados en Jharkov?" , Langfeld respondió: "He escuchado que unos 30.000 y el mismo número en Kiev." La acusación pues se basaba en el "testimonio" del acusado sobre el asesinato de 30.000 personas durante la ocupación alemana de Jharkov. Luego se dijo en el juicio, que la gran mayoría, unos 20.000 eran "ciudadanos soviéticos pacíficos" que en noviembre de 1941, fueron metidos en las barracas de la Estación de Tractores de Jharkov y asesinados en pequeños grupos. Eso deja un saldo de 10.000 personas de las cuales no se dijo si eran ciudadanos pacíficos o no. Se mencionaron 435 internos del Hospital Regional de Jharkov asesinados en diciembre de 1941, 800 soldados heridos del Ejército Rojo, que fueron muertos en un hospital en marzo de 1943, supuestamente después que la ciudad fue recapturada por los alemanes. Esos suman 1235, pero del resto no hablaron en la corte militar. Como elemento principal del juicio, se encuentra la "confesión" del teniente Rietz quien como respuesta al preguntársele sobre el uso de unas camionetas van de gas, respondió: "Recuerdo el vehículo durante mi estadía en Varsovia, cuando fui testigo de la evacuación de una parte de la población. Supe que parte de la población fue evacuada por tren y otra parte fue metida en las camionetas van de gas y exterminadas." Hans Rietz declaró también "saber" del fusilamiento masivo, en fosas, de decenas de miles de personas en las ciudades de Krasnodar, Vitebsk y Taganrog. Durante el fusilamiento de 300 personas en la villa cercana a Jharkov, Rietz declaró también que vio a una mujer con su hijo en brazos que "trató de cubrirlo con su cuerpo, pero la bala los atravesó a los dos." Lo curioso de este hecho es que la "confesión" de Rietz no ha sido corroborada por ningún testigo durante las investigaciones de la posguerra que haya sostenido que los alemanes usaron en Varsovia camionetas van donde mataban con gas a los detenidos. Otro dato curioso es que en otros juicios

primeros casos de matanza de judíos, entre otros procesos contra nacionalsocialistas y también contra colaboracionistas soviéticos. En el proceso Jharkov, el fiscal soviético invocó el artículo 3° del Tratado Naval de Washington y la Declaración de Moscú de 30 de octubre de 1943, así como las Convenciones de La Haya de 1907 y de Ginebra de 1929. El Tribunal, afirmando que los hechos castigados constituían violación de Derecho internacional, aplicó, sin embargo, el Derecho interno soviético, como por ejemplo el Art. 296 del Código Penal de la República Socialista Soviética de Ucrania y el Ukase del Presidium del Soviet Supremo de 19 de abril de 1943.

El cambio de postura del líder soviético tomó por sorpresa a los otros Grandes. Según cita Richard Overy en su obra **Interrogatorios**, Churchill le escribió a Roosevelt tras unas conversaciones con Stalin en Octubre de 1944: "*Tío Joe [aludiendo a Joseph Stalin] adoptó una postura inesperadamente ultrarrespetuosa... Que no debe haber ejecuciones sin proceso; de lo contrario el mundo dirá que tenemos miedo a juzgarlos... Si no hay juicios no debe haber penas de muerte.*"⁴²⁵

El 8 de agosto de 1945, tres meses antes de terminar la guerra, entre el lanzamiento de la bomba atómica de Hiroshima y la de Nagasaki y garantizada la firma de la rendición alemana en Reims y Berlín (7 y 9 de mayo), se reunieron en Londres Gran Bretaña, la Unión Soviética, Estados Unidos y Francia para firmar un acuerdo para la formación de un tribunal militar internacional que juzgaría a los criminales más connotados de la guerra, la Carta del Tribunal Militar Internacional (TMIN) o Estatuto de Londres, como anexo al Acuerdo de Londres.

En términos legales, los procedimientos establecidos en este texto son más cercanos al Derecho continental europeo que al Common Law en cuanto a la producción de la prueba, el juicio ante un tribunal compuesto por jueces y no por jurado y la generación de contraevidencia. Se podía apelar ante el Alto Consejo Aliado de Control de la Alemania ocupada.

*"The London Agreement of the four powers – the USA, the USSR, the United Kingdom and France – of Augusto 8, 1945, had, in its thirty articles or so, for the first time, practically determined the jurisdiction of the International Military Tribunal, its composition, the persons subject to prosecution, the task of the prosecutor, the rights of the defendants, and the international crimes the perpetrators of which are liable to be tried before this Tribunal and on which judgment shall be passed."*⁴²⁶

realizados posteriormente siempre se encuentran "confesiones" de asesinatos de madres con sus hijos a los cuales una sola bala los atravesó a los dos. Este juicio fue filmado y difundido en Londres, pero poca gente creyó en la veracidad de las declaraciones de los inculpados. Los pormenores del juicio también fueron publicados por la revista Time, el 27 de diciembre de 1943. Este juicio fue el que sentó jurisprudencia para los juicios, por la misma causa, que se celebrarían a partir de 1945. <http://www.exordio.com/1939-1945/codex/vsoldado/jharkov.html>

⁴²⁵ Overy, Richard. **Interrogatorios. El Tercer Reich en el banquillo**, Tusquets, 2003.

⁴²⁶ Jovasevic, Dragan, "NATO Genocide in FR of Yugoslavia", en *Review of International Affaire*, Vol. LI, No. 1091-93, April-June, 2000, p. 62.

Dos fueron los principios rectores del TMIN:

1. la irrelevancia del carácter oficial, es decir, el carácter oficial del inculpado no exime ni atenúa responsabilidad);
2. la irrelevancia de la obediencia debida.

La competencia territorial del tribunal se determinó de la siguiente manera:

- juzgar los delitos cometidos por los alemanes en el territorio de un país ocupado;
- juzgar los crímenes que no pudieran ser determinados en un lugar geográfico determinado.

En este acuerdo se tipificaron los crímenes a ser juzgados

1. Crímenes contra la paz: o sea, planear, preparar, iniciar o amenazar con una guerra de agresión, o una guerra que viole tratados, acuerdos o seguridades internacionales, o la participación en un simple plan o conspiración para lograr cualquiera de los antes mencionados.
2. Crímenes de guerra, o sea, la violación de las leyes y/o costumbres de la guerra. Tales violaciones deben incluir, pero no estar limitadas a. asesinato, maltrato o deportación para trabajo esclavizado o para cualquier otro propósito de población civil de o en territorios ocupados, asesinato o maltrato de prisioneros de guerra o personas en el mar, ciudades, pueblos y aldeas, o devastación no justificada con fines militares.
3. Crímenes contra la humanidad, o sea, asesinato, exterminio, esclavización, deportación y otros actos inhumanos, cometidos contra cualquier población civil, antes o durante la guerra, o persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, al ejecutar o en conexión con cualquier otro crimen dentro de la jurisdicción del tribunal, en violación o no de leyes locales en el país donde sean perpetrados.

Y otras tres clases de delitos (relativamente) menores, a saber:

1. El complot nazi.
2. La pertenencia a las Schutzstaffel (o SS)⁴²⁷.
3. El delito de opinión.

⁴²⁷

Las SS fueron una organización militar y de seguridad del Partido Nacionalsocialista Alemán de los Trabajadores (NSDAP) en Alemania. La Waffen-SS, el ala militar de la SS, en contraste con la Allgemeine-SS, el ala política, no evolucionó como un segundo Ejército alemán dentro de la Wehrmacht, que operaba junto al ejército regular alemán, el Heer. A los miembros de las Waffen-SS se les consideraba soldados extraordinarios. Sin embargo, éstos aplicaban una notable brutalidad contra civiles apresados y prisioneros de guerra.

El 15 de abril de 1945, tres días después de la muerte de Roosevelt, su sucesor en la Casa Blanca, Truman, encargó a Robert H. Jackson, juez del tribunal Supremo, que iniciase los preparativos para un gran proceso internacional.

La elección de Jackson no fue casual: había manifestado que había llegado el momento de establecer con claridad *“que la guerra de agresión es ilegal y criminal”*. En su opinión, ese tipo de actividad, incluyendo las campañas *“de exterminio, sometimiento y deportación de civiles”*, eran *“crímenes internacionales”* por los cuales *“los individuos son responsables”*.

Jackson, que además de organizar representó a su país como fiscal en el juicio, es conocido como padre del Proceso de Nüremberg. Él, por ejemplo, eligió la ciudad como sede del tribunal, pese a haber quedado destruida en un 85%, debido a que tenía un gran palacio de justicia y dependencias carcelarias anexas apropiadas para el caso (ya que desde la sala se podía pasar al penal evitando todo contacto no deseado de los dirigentes nazis, y por otra, hacía completamente seguros los traslados de los presos desde las celdas al tribunal), dándose por añadidura la revancha histórica de que esta ciudad fue sede de los grandes fastos nazis y que en ella se publicaron buena parte de las leyes antisemitas. Por supuesto, el impacto habría sido mayor si el juicio se hubiera celebrado en Berlín, pero no había quedado en pie ningún edificio que pudiera albergar un procedimiento judicial de estas características.

Entonces aparece Henry Stimson. Ya habíamos hablado de él en el primer capítulo: fue el único capaz de justificar la bomba atómica en Hiroshima asegurando que había salvado medio millón de vidas norteamericanas⁴²⁸. Roosevelt y Morgenthau estaba por la labor de ejecutar sumariamente al mayor número de responsables nazis, mientras que Stimson reclamaba un juicio acorde con las leyes. Sus ideas las plasmaría en un documento conocido como **Juicio contra los Criminales de Guerra Europeos**, donde abogaba por unos juicios capaces de criminalizar no sólo a los dirigentes, sino a las organizaciones nazis como las SS o el propio NSDAP. Si la organización era declarada culpable, cualquiera de sus integrantes lo sería automáticamente. Esto al final se modificó y en los juicios llevados a cabo los miembros de una organización declarada culpable tenían su propio juicio. Cordell Hull apoyó esta propuesta y entre todos trataron de convencer a Roosevelt sin éxito. Pero, como hemos dicho, Roosevelt murió y Truman sí estuvo de acuerdo.

Pero Stimson no sólo debería su papel en la historia por el asunto de la bomba atómica o por Nüremberg: fue el que creó los campos de concentración para japoneses en Estados Unidos.

Los inmigrantes japoneses habían sufrido la discriminación y el racismo desde que comenzaron a llegar a Estados Unidos a finales del siglo XIX. En 1913 la Ley de los Inmigrantes y la Tierra prohibió que los residentes inelegibles para la ciudadanía

⁴²⁸ Stimson le había dicho al físico James Conant, de Harvard, que la bomba era la única manera de concientizar al mundo y abolir la guerra. Ninguna demostración hubiera sido suficiente, había que usarla y causar estragos para que fuese efectiva. El ministro pensaba que la bomba A era “la carta vencedora” que les permitiría ganar el póquer con los rusos.

fueran dueños de tierras en California, ley que estuvo vigente hasta 1952 y que excluía a los japoneses. Constantemente se les atacaba no sólo por los medios de prensa, sino desde las mismas autoridades y los residentes blancos. Sus casas y comercios eran saqueados, eran segregados... La situación de los japoneses en América era un grado menos opresiva que la de los judíos en la Alemania de los años 30's⁴²⁹.

Cuando Japón se transformó en un peligro para los intereses de Estados Unidos en el Pacífico sur – asiático, donde, recordemos, tenía a Filipinas como colonia, la situación se complicó para los japoneses que vivían en Estados Unidos. Luego se produjo el ataque a Pearl Habor, que, no olvidemos, ocurrió el 7 de diciembre de 1941. A partir de entonces, la histeria norteamericana estalló, y se orquestó una campaña contra los japoneses, que finalmente se concretó en una orden: la orden ejecutiva N° 9066 de 1942, dictada por el presidente Franklin Delano Roosevelt, que autorizaba al Departamento de Guerra para que cursase órdenes a los jefes de las guarniciones militares para designar "áreas de exclusión", donde la permanencia de las personas sería decidida por el Secretario de Guerra Henry Stimson. El "área de exclusión militar número uno", que ocupaba la costa del Pacífico, se declaró fuera de límites para cualquier persona de ascendencia japonesa. Esto, en palabras simples, significaba que cualquier persona de etnia japonesa tenía que salir de la zona de exclusión para mudarse a un campo de concentración, lo quisiera o no... igual que ocurrió con el ghetto de Varsovia⁴³⁰.

El trasfondo en que se emitió ese decreto fue completamente ilógico e ilegal. Un mes antes del ataque a la base de Hawai, Roosevelt había recibido un informe confidencial que concluía afirmando que los japoneses que vivían en Estados Unidos no representaban un peligro. Pero esto no sirvió de nada: poco después que ocurriera Pearl Habor, el teniente General John L. DeWitt, comandante de la Defensa Oeste de los Estados Unidos, fue encargado de internar a los japoneses étnicos y de investigar a los sospechosos usando para ello todos los medios a su alcance... menos seguir el curso legal dispuesto para esos efectos. Edgar Hoover, director del FBI, estuvo completamente en contra de la medida de los campos de concentración, asegurando que no se justificaban las evacuaciones masivas por razones de seguridad, bastaban con los arrestos y las expropiaciones ilegales que se realizaron al día siguiente de Pearl Harbor⁴³¹. DeWitt también se negó al principio, pero pronto se impregnó de la psicosis

⁴²⁹ El fiscal general de California afirmó que estaba muy bien excluir a los japoneses porque eran "una raza indeseable", el periódico Sacramento Bee informó que "reproducen como ratas" y en su campaña por la reelección el senador James Phelan lanzó la consigna "Por una California blanca".

⁴³⁰ Documento presentado en 1998 a la ONU sobre Detención arbitraria de latinoamericanos de ascendencia japonesa-Alemanes latinoamericanos en campos de prisioneros en EEUU. Consejo Económico y Social, E/CN.4/1998/NGO/90, 24 de marzo de 1998. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/8f52753d7c05de0e802566f7004e4f15?Opendocument>

⁴³¹ Antes de Pearl Habor, en 1936, Roosevelt ordenó al jefe de Operaciones Navales que hiciera una lista de todos los ciudadanos y residentes japoneses en la isla de Oah conectados con oficiales y marineros norteamericanos, lista que se usaría, según esa misma orden, para enviarlos a campos de concentración si Japón amenazaba a Estados Unidos. En 1939, el FBI, las agencias de inteligencia del departamento de Justicia, la oficina de Inteligencia Naval y la división de Inteligencia Militar trabajaban en esas listas. Poco antes de Pearl Habor, Roosevelt ordenó que se recopilara cuanto antes los datos de toda persona de origen japonés, usando la información de los censos de 1930 y 1940. Así que el FBI tenía bastante información fiable para saber que no debía temerse a los japoneses en territorio norteamericano.

que afectó a los norteamericanos, sobre todo de la costa oeste. Las violaciones de los derechos cometidas contra los ciudadanos de etnia japonesa⁴³² en Estados Unidos sobrepasaron el hecho de que los deportados, detenidos e incluso asesinados fueran en realidad estadounidenses en su mayor parte, y no emigrados o turistas japoneses, lo cual tampoco habría justificado el actuar del gobierno norteamericano, al grado de que el fiscal general Francis Biddle intentó convencer, en vano, a Roosevelt de que pusiera un freno cuando ya los perseguidos ni siquiera eran de la etnia japonesa. Biddle no tenía problemas de conciencia cuando se detenía a extranjeros, pero su nivel de paranoia no era tanto como para aceptar de buenas a primeras que cualquier ciudadano sospechoso fuera deportado a un campo de concentración ni menos que cualquier persona con ojos rasgados fuera de por sí un traidor a la patria. Para Biddle era demasiado motivo de tensión aprobar medidas como esta y luego proclamar la defensa de la democracia y los derechos de todos: *“Si amamos la democracia, nos incumbe que se haga realidad para los demás: para los alemanes, los italianos, los japoneses... la Carta de Derechos brinda garantías a todo ciudadano americano y a todo ser humano que habita la tierra donde nuestra bandera ondea”*⁴³³.

La mayoría de la población de etnia nipona fue desalojada de los estados de Washington, Oregón, California y Arizona, siendo la comunidad japonesa del oeste de los Estados Unidos sufrió el embate más fuerte de esta política. Los únicos norteamericanos de etnia japonesa que no sufrieron la deportación ni mayores molestias fueron los residentes en Hawai, irónicamente el territorio agredido, ya que, y no lo olvidemos, Pearl Harbor era una base naval en ese archipiélago. No fue un acto de

⁴³² Vamos a enumerar algunas: Al día siguiente de Pearl Harbor el gobierno congeló los bienes de los japoneses. Los acreedores, los arrendadores y bancos exigieron las cancelaciones de deudas y préstamos sin otorgar extensiones de los plazos de pagos o créditos; esto provocó el inmediato desalojo de muchas familias, y la quiebra de los negocios de este grupo. Añadamos que el FBI realizaba redadas de los issei (inmigrantes japoneses de primera generación). Del 7 al 10 de diciembre, rastreó las comunidades japonesas de Hawai y arrestó a casi 1300 hombres. No detuvo solamente a los que manifestaron simpatía con la causa de Japón sino a cualquiera que participara en la vida de la comunidad, incluso a miembros del equipo L.A. Nippons y de la Legión Americana. Para actuar el FBI recibió apoyo de la Liga de Ciudadanos Japoneses-Americanos (JACL), a quienes prometió que no se actuaría contra los ciudadanos japoneses norteamericanos. Los miembros del JACL creyeron esa mentira porque pensaron que su promesa de lealtad enviada por esta organización en un telegrama a Roosevelt había bastado. El 24 de marzo de 1942, DeWitt decretó el toque de queda de las 8 de la noche a las 6 de la mañana para todo residente legal alemán, italiano o japonés y todo ciudadano de ascendencia japonesa (pero no alemana o italiana). Además, los japoneses necesitaban un permiso militar para viajar más que 8 kilómetros de la casa; así que en zonas rurales lo necesitaban para ir de compras, a cortarse el pelo o a llevar el producto al mercado. Poco después de instituir el toque de queda, el general DeWitt promulgó la Proclamación Pública No. 4, según la cual, toda persona de ascendencia japonesa debía obtener un permiso militar para salir de las regiones occidentales de California, Oregón y Washington o del sur de Arizona a fin de “asegurar una evacuación ordenada, supervisada y totalmente controlada”. Unas semanas después, amplió la medida a las regiones orientales de California, Oregón y Washington.

⁴³³ Parte de esta historia se puede leer en los siguientes textos: “Los campos de concentración estadounidenses en la II Guerra Mundial”, Obrero Revolucionario No. 113, 10 de julio de 1981. “Audiencias sobre los campos de concentración: Un problema para el imperialismo yanqui”, Obrero Revolucionario No. 118, 21 de agosto de 1981. “La traición del CPUSA”, Obrero Revolucionario No. 118, 21 de agosto de 1981. Muller, Eric. *Free to Die for Their Country: The Story of Japanese American Draft Resisters in World War 2*, University of Chicago Press, 2001. Takaki, Ronald, *Strangers from a Different Shore: A History of Asian Americans*, Penguin, 1989. Fusao Inada, Lawson (ed) *Only What We Could Carry: The Japanese American Internment Experience*, Heyday Books, 2000.

generosidad o de olvido, sino una medida económica: la población de la isla de Hawai estaba constituida en un 38% por japoneses, en comparación con el 1% que suponían de toda la población de California. Con la excepción de un pequeño número de hawaianos japoneses, todos permanecieron en libertad para mantener el funcionamiento económico de la isla.

Cuando DeWitt solicitó a Biddle incluir en la lista de zonas prohibidas a Portland, Seattle y Tacoma, Biddle se negó señalando que esa decisión, al afectar a miles de personas, tenía que ser tomada por el Departamento de Guerra. Mala idea, porque entonces Stimson, recomendó a Roosevelt acceder al plan, apoyado por una delegación del Congreso que envió una resolución al presidente solicitando la evacuación inmediata de los japoneses étnicos, sin distinguir entre extranjeros o ciudadanos, y posteriormente sin distinguir entre japoneses y norteamericanos no nipones, ya que también se incluyeron en la lista de peligrosos a las personas subversivas, bajo sospecha de que atentaban en Estados Unidos. Para que entendamos de qué hablaba Stimson, persona subversiva era toda aquella que se negase a cumplir una orden militar, lo que pasó a calificarse como crimen gracias a que se aprobó una ley en el Congreso propuesta por el mismo secretario el 9 de marzo y aprobada por casi unanimidad (con sólo una oposición de un senador republicano), la cual estableció que cualquier civil que desobedeciera a un militar en un área militar (incluyendo las zonas de exclusión) sería condenado a un año de prisión y a una multa de 5 mil dólares. El 21 de marzo la ley fue firmada por Roosevelt y DeWitt finalmente obtuvo la luz verde para iniciar la evacuación forzosa de los Nisei que comenzó el 24 de marzo⁴³⁴. Para ese entonces, DeWitt había perdido totalmente la noción de lo que era medidas proporcionadas y estaba absolutamente inmerso en su visión racista, ya que declaró sin el menor tapujo: *“La raza japonesa es una raza enemiga y si bien muchos japoneses de segunda y tercera generación, nacidos en tierra estadounidense y ciudadanos de este país, se han americanizado, la raza en sí no se diluye... Por eso, podemos decir que actualmente, a lo largo de la costa del Pacífico andan sueltos 112.000 potenciales enemigos de ascendencia japonesa”*. ¿Cuál era la diferencia entre los nazis y los norteamericanos? No la vemos, porque mientras unos justificaban sus acciones por la supremacía aria, los estadounidenses (sobre todo de la zona de California) imponían la supremacía blanca. Y ambos usaron ese argumento racista para llevar a sus países a la guerra con una fuerte propaganda para respaldarlo: mientras que en Alemania se tenía a Göering que usaba mucho la imagen del judío estilo Ebenezer Scrooge⁴³⁵, en el caso de Estados Unidos se había orquestado una campaña de desprestigio contra los japoneses que llegó a los mismos niveles de estupidez⁴³⁶.

⁴³⁴ Al igual que los nacionalsocialistas alemanes hacían con los judíos, en un principio se dijo que el traslado sería voluntario, pero posteriormente ordenaron a los japoneses-americanos a inscribirse con la Administración de Control de Civiles en Tiempo de Guerra y prepararse para el traslado a “una residencia provisional”. No les informaron a dónde los llevaban ni por cuánto tiempo y al llegar a los campos de concentración, se les asignaba un número.

⁴³⁵ Protagonista de la novela de 1843 Cuento de Navidad de Charles Dickens. Es un hombre de corazón duro, egoísta y al que le disgusta la Navidad, los niños o cualquier cosa que parezca provocar felicidad. Su segundo nombre ha pasado a convertirse en inglés en sinónimo de avaro y misántropo, y por añadidura judío. Mucha de la propaganda nazi antijudía estará inspirada en Scrooge.

⁴³⁶ El más grave fue el que se conoció el 10 de diciembre de 1941, cuando se dijo que 20 mil Nisei estaban preparándose para iniciar un levantamiento armado en San Francisco. Nisei es el nombre que los estadounidenses daban a todos los japoneses étnicos que vivían en América, aunque originalmente

Biddle simplemente no pudo callarse porque todo se hacía con el fin de prevenir un ataque que no ocurriría, y trató de impedir la aplicación de la medida, algo que respaldó Hoover⁴³⁷ quien se mofó de la División de Inteligencia Militar de DeWitt, ya que mostraba "histeria y falta de juicio". No fue suficiente: Roosevelt firmó la orden ejecutiva N° 9066 de la que quedaron excluidos los refugiados italianos y bajo condiciones los refugiados alemanes. La razón fue porque se generaron tantas protestas sobre todo de la comunidad italo-norteamericana, que era la que estaba sosteniendo la estructura económica del país, que simplemente no se podía aplicar.

Como corolario a toda esta serie de despropósitos, una apelación presentada por organismos de defensa de los derechos humanos intentó impugnar el derecho del gobierno a encerrar personas por razones étnicas, pero la Suprema Corte de los Estados Unidos rechazó la petición. Así, más de 100 mil personas, la mayoría de etnia japonesas, fueron trasladadas a campos que tenían un sospechoso parecido con Auschwitz o Baden-Baden (alambradas, guardias armados...)⁴³⁸. El delito: ser de etnia japonesa.

englobaba solamente a la primera generación de japoneses nacidos en el país. El Congresista Leland Ford escribió a mediados de enero de 1942 una carta recomendando que todos los japoneses "sean colocados en campos de concentración en el interior", asegurando que los japoneses étnicos naturalizados que realmente quisieron demostrar su patriotismo deberían estar dispuestos a aceptar este sacrificio. El Gobernador de Oregón Charles A. Sprague demandó más protección contra actividades extranjeras, haciendo énfasis en los japoneses residentes en la costa. Por su parte, el Alcalde de Seattle, Earl Millikin, aseguró que aunque la gran mayoría de los japoneses étnicos no eran una amenaza, otros eran capaces de "quemar el pueblo" y facilitar un ataque aéreo japonés. El Gobernador de California, Culbert Olson, también participó en la histeria asegurando que algunos residentes japoneses estaban comunicándose con el enemigo o se estaban preparando para formar una quinta columna.

⁴³⁷ El único ataque registrado en Estados Unidos hecho por un ciudadano nipón – norteamericano fue el que cometió un ciudadano que fue obligado a abandonar sus tierras agrícolas y que, al no poder recolectar su cosecha porque no le dieron tiempo para hacerla, la destruyó. Fue acusado de sabotaje y fue el único caso. Los demás tuvieron que resignarse a perder sus tierras y sus cosechas, mientras tenían que leer y oír que la prensa y la opinión pública los acusaban de no trabajar la tierra y de sabotear la guerra.

⁴³⁸ William Denman, juez jefe de la Novena Corte de Apelación, describió así el Campo de Lago Thule: "Las alambradas de espio rodeaban a las 18.000 personas, igual que en los campos de concentración alemanes. Había las mismas torretas, con las mismas ametralladoras, destinadas para aquellos que intentaran escalar las altas alambradas. Los barracones estaban cubiertos por cartón alquitranado y esto teniendo en cuenta las bajas temperaturas invernales de Lago Thule. Ninguna penitenciaria del Estado trataría así a un penado adulto y allí había niños y recién nacidos. Llegar a las letrinas, situadas en el centro del campo, significaba dejar las chozas y caminar bajo la nieve y la lluvia. Una vez más el tratamiento era peor que en cualquier cárcel, sin diferenciar, además, a niños o enfermos. Por si fuera poco, las 18.000 personas estaban hacinadas en barracones de una sola planta. En las celdas de las penitenciarías estatales jamás hubo tales aglomeraciones". En Weglyn, Michi. *Years of Infamy (The Untold Story of America's Concentration Camps)*, Nueva York, 1976, pág. 156. La Corte Suprema falló sobre tres casos relacionados con el programa de Evacuación. En el Caso Hirabayashi (1943) la Corte falló unánimemente a favor de una condena contra un grupo de personas, diferenciadas únicamente por su origen racial. En el caso Korematsu (1944) se juzgaba a un Nissei (ciudadano de origen nipón) que se negó a aceptar la evacuación. El juez Hugo Black, hablando por el jurado, decidió que el Programa era válido. Ignorando las garantías constitucionales y la igualdad ante la ley, el tribunal decidió que un grupo de ciudadanos pueden ser discriminados y arrancados de sus hogares, internados en campos de concentración durante varios años, sin prueba alguna, únicamente por su origen. Sólo a fines de 1944, en el Caso Endo, la Corte falló unánimemente que el Gobierno no tenía derecho a detener ciudadanos norteamericanos indefinidamente. Esta decisión acabó con el Programa de Evacuación. A los dos días de

La paranoia antinipona pronto traspasó las fronteras, y ya en 1943 la mayor parte de los países de América, con las honrosas excepciones de Argentina y Chile, deportaron a sus respectivos ciudadanos de origen japonés en virtud de acuerdos firmados entre Estados Unidos y esos países. La deportación no sólo fue a Norteamérica, sino también consta que hubo campos de concentración habilitados en Panamá⁴³⁹. Como si violar los derechos de sus ciudadanos no hubiera sido suficiente había que violar los de los habitantes de otros países.

Lo peor de la situación es que los campos de concentración duraron hasta 1948 innecesariamente. Ya en 1944 se había probado que todo había sido una estupidez⁴⁴⁰ y el Departamento de Guerra recomendó la disolución de los campos a Roosevelt. Sin embargo, debido a que ese año Roosevelt buscaba la reelección, la decisión fue aplazada. Los primeros en ser liberados fueron los familiares de los soldados japoneses que luchaban en el Pacífico en nombre de Estados Unidos, lo que ocurrió en 1945, cuando ya estaba realizándose la Conferencia de San Francisco. Los últimos lo fueron en 1948⁴⁴¹.

Como dijo Jacobus Ten Broek, la vasta operación fue *"iniciada por los generales; asesorada, ordenada y supervisada por los jefes civiles del Departamento de Guerra; autorizada por el presidente; sufragada por el Congreso; aprobada por la Corte Suprema y aprobada por el pueblo"*⁴⁴². James J. Martin, calificó el programa de evacuación como

concluir el proceso, el Gobierno anunció que, exceptuando a los sospechosos, los japoneses encarcelados eran libres para volver a sus hogares.

⁴³⁹ En total más de 2000 personas provenientes de Perú, Bolivia, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela fueron trasladados inicialmente a los campos de concentración en Estados Unidos y Panamá, y de allí unos 860 pasaron a Japón como parte de un intercambio.

⁴⁴⁰ El gobierno estadounidense ofrecería compensaciones a las víctimas a partir de 1951, que ni lejos se acercaban a las pérdidas sufridas por las víctimas de este absurdo. Se estima que se perdieron unos 400 millones de dólares de esta manera, pero después de la guerra, el gobierno solamente devolvió 40 millones de dólares. Sin embargo, estas devoluciones ocurrieron muchos años después del ataque a Pearl Harbor. En el caso de los clientes del Yokohama Specie Bank, banco estadounidense de origen nipón, los depositantes no recibieron sus ahorros sino hasta 1969, cuando la Corte Suprema falló a su favor, especificando que la devolución debía realizarse sin intereses y al cambio pre-guerra. La disculpa se produciría en 1988, cuando el presidente Ronald Reagan en una declaración afirmó que la concentración de prisioneros se debió a "los prejuicios raciales, la histeria bélica y la deficiencia del liderazgo político". Además promulgó un acta, donde ofrecía 20 mil dólares a las víctimas sobrevivientes.

⁴⁴¹ Para profundizar en esta historia se sugiere las lecturas de: "Los campos de concentración estadounidenses en la II Guerra Mundial", Obrero Revolucionario No. 113, 10 de julio de 1981. "Audencias sobre los campos de concentración: Un problema para el imperialismo yanqui", Obrero Revolucionario No. 118, 21 de agosto de 1981. "La traición del CPUSA", Obrero Revolucionario No. 118, 21 de agosto de 1981. Muller, Eric. *Free to Die for Their Country: The Story of Japanese American Draft Resisters in World War 2*, University of Chicago Press, 2001. Takaki, Ronald, *Strangers from a Different Shore: A History of Asian Americans*, Penguin, 1989. Fusao Inada, Lawson (ed) *Only What We Could Carry: The Japanese American Internment Experience*, Heyday Books, 2000. *Children of the Relocation Camps (Picture the American Past)* por Catherine A. Welch; *Adios to Tears: The Memoirs of a Japanese-Peruvian Internee in U.S. Concentration Camps* por Seiichi Higashide; *And Justice for All: An Oral History of the Japanese American Detention Camps* por John Tateishi; y *Remembering Manzanar: Life in a Japanese Relocation Camp* por Michael L. Cooper.

⁴⁴² Ten Broek, Jacobus - Barnhart, E. H. - Matson, F. W., *Prejudice, War and the Constitution*, Berkeley, 1968, pág.325

una "trasgresión de los derechos humanos tan importante como para ridiculizar a todas las violaciones de los derechos humanos ocurridas desde el comienzo de los EE.UU. hasta hoy".⁴⁴³

La única persona (aparte de las víctimas) que tuvo una postura totalmente coherente y acorde con los derechos humanos, pero que por eso estuvo absolutamente relegado, fue Norman Thomas, el líder de los socialistas norteamericanos. Thomas había sido el portavoz y el líder del movimiento para mantener a Estados Unidos fuera de guerra y el único que se opuso a toda la política antinipona, llegando a denunciar la política de la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU), de la que, sin embargo, había sido co-fundador, cuando esta organización manifestó que la Evacuación caía dentro de las atribuciones del Presidente. Para Thomas el argumento de ACLU era peor que la misma medida.

*"Con mi experiencia de casi treinta años nunca encontré más difícil el hacer despertar al pueblo norteamericano en un asunto tan importante. Los hombres y mujeres que no conocen los hechos (a excepción de la versión de color de rosa de la prensa) niegan vehementemente que haya campos de concentración; aparentemente es un término sólo utilizable cuando los guardianes hablan alemán"*⁴⁴⁴.

Quien lea esto se preguntará: "¿Por qué no se comentó todo esto como nota a pié de página?" Porque si Japón hubiera ganado la guerra, Stimson habría sido juzgado como criminal de guerra por haber organizado los campos de concentración... junto con McCloy y Clark. John Jay McCloy, en su papel de Subsecretario de la Guerra, durante cuatro años sirvió de enlace entre el Ministerio de la Guerra y la WRA (Autoridad Militar especial en tiempo de guerra), la agencia que gobernaba los campos de concentración. Tom Clark, quien fue jefe del gabinete civil del Mando Oeste de Defensa y enlace con el Departamento de Justicia. Ambos no solo trabajaron con Stimson en el asunto de la represión a los japoneses en Estados Unidos, también lo hicieron en Nüremberg: McCloy fue alto comisionado en Alemania en 1949 y su primera medida fue liberar a una serie de criminales declarados culpables en ese juicio⁴⁴⁵, lo que sólo es

⁴⁴³ Weglyn, M., *op.cit.*, pág 67.

⁴⁴⁴ Weglyn, Michi, *op.cit.*, págs 111-112.

⁴⁴⁵ Pondremos un ejemplo del papel de McCloy en Nüremberg. Otto Ambros, juzgado en ese tribunal, era director del IG Farben durante la guerra. McCloy estaba relacionado con el Banco Chase Manhattan, que a su vez tenía nexos con el Bank for International Settlements, que era accionista mayoritaria de I.G. Farben's Sterling Products. McCloy había trabajado como representante legal de Farben, la monopólica química alemana, antes de la guerra. Ambros fue acusado de ser responsable de la decisión de utilizar el Zyklon B (producido por una filial del IG Farben) en las cámaras de gas y escoger el campo de exterminio de Auschwitz para instalar una fábrica. Esto le permitió producir, según la acusación, con mano de obra en condiciones de esclavitud, gases asfixiantes que probaba allí mismo con prisioneros antes de extender su uso a los demás campos. Declarado culpable en Nüremberg de esclavización y asesinatos en serie, fue beneficiario de la clemencia del tribunal y sólo es condenado a ocho años de prisión, lo que parece inexplicable dado que la esclavitud y el asesinato masivo sí eran delitos internacionales antes del juicio. Esto se explica porque su nombre se mantiene en las listas de contratación de la Joint Intelligence Objectives Agency, que lo recluta desde su liberación anticipada mediante McCloy, pasando a ser "consejero" en la W.R. Grace Company, Dow Chemical, así como en la US Army Chemical Corps. No fue al único a quien el alto comisionado liberó, también lo hizo con Friedrich Flick, Alfried Krupp y Ernst von Weizsäcker, todos culpables. Pero no nos escandalizamos, porque precisamente para eso es que McCloy fue nombrado comisionado en Alemania, ya que desde los años 30 que se dedicaba a liberar criminales de guerra alemanes acusados de sabotaje durante la primera guerra para reclutarlos por orden de Estados Unidos. Protegió a Klaus Barbie ayudándole a escapar de los

parte de su extenso currículo plagado de actos detestables. Clark fue parte de la delegación norteamericana en el tribunal de Nüremberg encabezada por Jackson y en la que participó Lemkin.⁴⁴⁶

Alemania se rindió el 3 de mayo de 1945. Las negociaciones sobre los estatutos del juicio no terminaron hasta el 8 de agosto de ese año. El 20 de diciembre de 1945, las potencias aliadas promulgaron la Ley No. 10 del Consejo del Control Aliado, una especie de versión modificada del Estatuto de Londres, en la cual se eliminó el nexo de los crímenes cometidos a una guerra, dejando claro que el tribunal sería competente para conocer de los crímenes contra paz, crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad. Con respecto a estos últimos, estaban contenidos en el artículo II, párrafo 1:

(c) Crímenes contra la Humanidad: atrocidades y ofensas incluyendo, pero no limitadas a, el asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelamiento, tortura, violación, o cualesquiera actos inhumanos cometidos contra una población civil, o persecuciones por motivos políticos, raciales, o religiosos, sean o no una violación de la legislación interna del país donde hubieran sido perpetrados.

(d) Pertenencia a las categorías de grupo u organización declarados criminales por el Tribunal Militar Internacional.

En esta definición “se prescindió en la descripción de los crímenes contra la humanidad... de la exigencia de su conexión con los crímenes de guerra o el crimen contra la paz, con lo que toda la jurisprudencia del Tribunal Militar Internacional dirigida a restringir los crímenes contra la humanidad a los directamente conectados con la guerra resultaba irrelevante para los tribunales nacionales, alemanes o extranjeros, que aplicaron esta ley de ocupación.”

Y ya con gran parte de los temas resueltos, comenzaron los procesos de Nüremberg, ya que se celebraron al menos doce juicios consecutivos, que llevaron ante los tribunales a 199 importantes colaboradores de Hitler⁴⁴⁷ y que se realizaría entre 1945 a 1946.

franceses. Y formó parte de la famosa Comisión Warren, formada en 1964 por el presidente Lyndon Johnson para investigar el asesinato del presidente John Kennedy y el de su supuesto asesino, Lee Harvey Oswald. Aunque tal vez no fuera tan sorprendente, ya que Earl Warren, Ministro de Justicia, tenía excelentes relaciones con McCloy.

⁴⁴⁶ Tom Clark fue designado para participar en Nüremberg por el mismo Harry Truman, después del proceso contra los petroleros texanos que le habían hecho la guerra a Truman y favorecían a su oponente, Thomas Dewey. Clark fue nombrado Procurador General, y desde ese cargo hundió a los petroleros tal como quería Truman. En 1966 Clark declaraba: “Sin duda he cometido errores en mi vida, pero hay dos que públicamente reconozco y deploro: uno es mi intervención en la evacuación de los japoneses de California; la otra es el juicio de Nüremberg.”

⁴⁴⁷ La lista de los juicios es la siguiente:

- El Juicio de los doctores, seguido contra 24 médicos acusados de conspiración, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, incluyendo casos de esterilización forzosa y masiva de enfermos, el asesinato de 300.000 enfermos, especialmente en hospitales psiquiátricos durante el Programa de Eutanasia Aktion T-4, colaboración o participación directa en el confinamiento, tortura y exterminio de miles de personas en los campos de concentración así como la realización de investigaciones médicas coercitivas, nocivas y letales contra prisioneros de guerra y civiles y contra pacientes en hospitales y otras instituciones médicas.
- El juicio contra Erhard Milch, mariscal de campo alemán, acusado de graves crímenes en campos de concentración.

No vamos a hacer una reseña completa del proceso, porque sobre este tema hay miles de libros. Lo que vamos a hacer es centrarnos en los aspectos que se conectan con la injerencia.

El discurso de apertura estuvo a cargo de Robert H. Jackson, el que ejerció de abogado, fiscal acusador principal por parte de Estados Unidos y se hizo cargo de la organización del juicio, quien señaló:

"Los errores que buscamos condenar y castigar han sido tan calculados, malignos y devastadores, que la civilización no puede tolerar que sean ignorados, porque no sería capaz de sobrevivir si se repiten".

Jackson subrayó la importancia de ir más allá de todas las antiguas líneas de defensa que habían proporcionado *"inmunidad a prácticamente todas las personas implicadas en los más grandes crímenes contra la humanidad y la paz"*. *"Un campo tan amplio de irresponsabilidad"* no podía seguir siendo *"tolerado"* porque *"la civilización moderna pone ilimitadas armas de destrucción en manos de los hombres"*. *"... [L]a justicia ha de llegar hasta aquellos hombres que se arrojan un gran poder y que, basándose en el mismo y previa consulta entre ellos, provocan una catástrofe que no deja inmune hogar alguno de este mundo... El último recurso para impedir que las guerras se repitan periódicamente y se hagan inevitables por desprecio de las leyes internacionales, es hacer que los estadistas sean responsables ante estas leyes"*.

-
- El Juicio de los Jueces, seguidos contra 16 abogados y jueces que establecieron el aparato jurídico nacionalsocialista. Y fueron acusados y encontrados culpables de conspiración criminal, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad entre los que se destaca la aplicación de las leyes de higiene racial y las leyes y decretos contra la población judía, por ejemplo someter por orden judicial a los enfermos a esterilización médica o condenar a prisión y a pena de muerte a judíos que tuvieron relaciones sexuales -probadas o no- con alemanes y condenar mediante orden judicial a miles de personas a confinamiento en los campos de concentración.
 - El Juicio de Pohl, seguido contra la oficina Endlösung, encargada administrativa de los campos de concentración y exterminio. Su jefe era Oswald Pohl.
 - El Juicio de Flick, seguido contra el industrial alemán Friedrich Flick, por la utilización de trabajo esclavo y crímenes contra la humanidad.
 - El Juicio a la IG Farben empresa química industrial alemana, que al igual que Flick y Krupp, usufructuó del trabajo esclavo.
 - El Caso austral o Juicio de los rehenes, en el cual se persiguió la responsabilidad del alto mando alemán por las masacres y graves violaciones a las Leyes de la Guerra durante la Campaña de los Balcanes.
 - El Juicio RuSHA seguido contra los promotores de la idea de pureza racial y del programa Lebensborn.
 - El macabro Juicio a los Einsatzgruppen, seguida contra las brigadas de la muerte de las SS que practicaban el exterminio local de los judíos por medio de los Einsatzgruppen.
 - El Juicio de Krupp, seguido contra los dirigentes del famoso grupo industrial, por su participación en la preparación de la guerra y la utilización de trabajo esclavo durante la guerra.
 - El Juicio de los Ministerios, seguido contra los dirigentes del Estado Nazi por su participación en atrocidades cometidas tanto dentro de Alemania como en los territorios ocupados.
 - El Juicio del Alto Mando, seguido contra los generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea alemana, por la comisión de graves y terribles atrocidades durante la guerra

Se acababa de sentar el principio de que los estadistas podrían ser juzgados por las guerras que provocasen... siempre que perdieran. Y de eso se dieron cuenta los jueces en el mismo proceso.

Una cosa que molestó profundamente a los jueces norteamericanos, franceses e ingleses fue compartir asiento con los soviéticos. Lord Hankey declaró durante una sesión de la Cámara de los Lores en 1948 dijo: *"Hubo algo de cínico y repugnante en el espectáculo de jueces británicos, franceses y americanos, sentados junto a unos colegas que representaban un país, que antes, durante y después de los juicios, había perpetrado más de la mitad de todos los crímenes políticos existentes."*⁴⁴⁸ Sir Hartley Shawcross, fiscal principal británico, declaró: *"El proceso de Nüremberg se ha transformado en una farsa, me avergüenzo de haber sido acusador de Nüremberg como colega de estos hombres, los rusos"*. El juez Wennersturm, norteamericano, dimitió de su cargo por considerar que su participación en tal mascarada constituiría una deshonra para él y para la Justicia americana.

Si Stalin hubiera continuado su alianza con Hitler, seguramente habría comparecido como acusado.

La acusación formuló cuatro cargos contra 22 personas (una de ellas ausente)⁴⁴⁹:

1. Crímenes contra la paz (faltas al *"ius ad bellum"* en la terminología clásica): es decir, actuaciones que llevaran a la planificación o ejecución de violaciones de tratados internacionales o comisión de actos de agresión injustificada contra naciones o el inicio de una guerra de agresión, o de una guerra que suponía la violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales.

⁴⁴⁸ Juicios de Núremberg. http://es.metapedia.org/wiki/Juicios_de_N%C3%BAremberg

⁴⁴⁹ Los acusados fueron seleccionados entre los ochocientos altos jefes detenidos en los últimos días de la guerra. La lista, al final, quedó reducida a 24 nombres, aunque el tribunal solo abrió la causa contra 22, porque la acusación contra el magnate de la industria pesada Gustav Krupp se sobreescribió por su avanzada edad y mala salud y porque Robert Ley, responsable de los campos de trabajo, consiguió suicidarse, ahorcándose con una sábana antes de que se abriera el proceso. Ante el tribunal se presentó todavía uno menos, ya que Martin Borman sería juzgado en rebeldía porque aun no se había confirmado su muerte en la batalla de Berlín (el total de acusados presentes en Nüremberg fue de 21 personas): Borman, Martin; Dönitz, Karl; Frank, Hans; Frick, Wilhelm; Fritzsche, Hans (que se declaró inocente); Funk, Walter; Göring, Hermann (que se suicidó tras ser condenado a muerte); Hess, Rudolf; Jodl, Alfred; Keitel, Wilhelm; Kaltenbrunner, Ernst; Krupp von Bohlen und Halbach, Gustav Ley, Robert (que se suicidó); Neurath, Konstantin; Papen, Franz von; Raeder, Erich; Ribbentrop, Joachim von; Rosenberg, Alfred; Sauckel, Fritz; Schacht, Horace Greely Hjalmar; Schirach, Baldur von; Seydewitz, Alexander; Speer, Albert; Streicher, Julius. De todos ellos sólo Albert Speer, Hans Frank y Baldur von Schirach expresaron su remordimiento por los crímenes cometidos; Göring los reconoció pero no se arrepintió. El dueño de las fábricas Krupp fue declarado incapaz de soportar un juicio (debido a su incapacitación para tomar parte en las sesiones causada por un accidente de tráfico en 1944, el proceso en su contra fue suspendido en noviembre de 1945. Murió en 1950. El así denominado "Proceso Krupp" se llevó a cabo en 1948 ante un Tribunal Militar de los Estados Unidos Norteamericanos en Nüremberg. El hijo de Krupp, Alfredo Krupp fue condenado en este proceso a 12 años de prisión y se confiscó la fortuna familiar íntegra).

2. Conspiración: actuación con otros o asociación con ellos para cometer cualquiera de los crímenes señalados en los cargos anteriores.
3. Crímenes de guerra (faltas al "*ius in bello*" en la terminología clásica): considerándose como tales las violaciones de las leyes o usos de la guerra, que comprendía el asesinato, los malos tratos, y la deportación contra la población civil, contra prisioneros de guerra o personas en alta mar, la ejecución de rehenes, el robo de bienes públicos o privados, la destrucción arbitraria de ciudades o pueblos, y la devastación sin justificativo militar. Aunque tal enumeración no era taxativa y podían darse otras violaciones que constituyeran crímenes de guerra.
4. Crímenes contra la humanidad: comprendiendo el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra la población civil antes o durante la guerra, y la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos. El Estatuto especificaba que el mismo debía haberse cometido "*en ejecución de los crímenes de competencia del Tribunal o en relación con los mismos*", por lo que debía haber una conexión con los crímenes de guerra o contra la paz.

La diferencia en el TMIN entre los crímenes de guerra y los de lesa humanidad es que la penalización de los primeros servía de protección a los extranjeros, mientras que en los segundos se incluían los crímenes cometidos contra los propios nacionales. Por lo tanto el ámbito de aplicación del Derecho internacional se extendía también al interior del Estado ya que se consideraba que determinados ataques contra individuos pasaban a tener dimensión internacional cuando los mismos se dirigían sistemáticamente en contra de una población civil.

En el momento del fallo, los jueces señalaron que "*el hecho de desencadenar una guerra de agresión no sólo es un crimen internacional; es el crimen internacional supremo que se diferencia de los demás crímenes de guerra únicamente porque encierra en sí mismo todo el mal acumulado del conjunto*". En su sentencia dictada el 1 de octubre de 1946, el tribunal de Núremberg subrayó que "*la protección que el derecho internacional garantiza a los representantes del Estado no se aplica en casos de actos criminales. Los autores de tales actos no pueden invocar su estatus oficial para evadir el procedimiento normal y ponerse al abrigo del castigo*".

El proceso terminaría con el siguiente veredicto: 11 condenas a muerte, 3 condenas a presidio perpetuo, 2 a veinte años, y una a 15 y otra a 10 años. Tres procesados quedaron absueltos: Hans Fritzsche, Franz von Papen y Hjalmar Schacht. Los condenados a muerte fueron ejecutados el 16 de octubre de 1946, por vía de ahorcamiento (los que no se suicidaron y Martin Bormann, que fue condenado a muerte en ausencia y que se supo posteriormente que había muerto en la caída de Berlín). Los condenados a cadena perpetua cumplieron su pena en la Prisión de Spandau aunque la mayoría de ellos fueron liberados al cumplir los 20 años de condena⁴⁵⁰, con excepción de Rudolf Hess que permaneció en prisión hasta su muerte en 1987.

⁴⁵⁰

De todos los condenados a penas de cárcel, sólo cuatro las cumplieron a cabalidad, ya que Neurath (en 1954), Raeder (en 1955) y Funk (en 1957) fueron liberados. Durante más de 20 años el único ocupante fue Hess, después de la liberación de Speer en 1966.

A nadie le importó que muchos de los muertos atribuidos al nacionalsocialismo hubieran podido sobrevivir si los demás países hubieran hecho lo que debían. Y con eso nos referimos a la denegación de asilo por ejemplo. Los abusos de las autoridades contra los judíos y contra otros grupos cometidos por los nacionalsocialistas en Europa (como los gitanos, los comunistas, los enfermos mentales, los homosexuales, etc.) desde 1933 fueron prontamente conocidos en muchos países. Muchos de estos perseguidos solicitaron asilo cuando era evidente que sus vidas corrían riesgo... pero no se les otorgó. Un caso recientemente desvelado fue la serie de cartas que envió Otto Frank a Estados Unidos pidiendo asilo para él y para su familia, entre las que se contaba su hija menor, Ana. No se lo concedieron. El resto de la historia es conocido por el Diario que escribió Ana: toda su familia, además de unos amigos tuvieron que refugiarse en un ático, hasta que fueron descubiertos y enviados a campos de concentración. ¿Por qué no se pudo asilar a los Frank en Norteamérica? Porque Estados Unidos no podía aceptar refugiados, por el temor a que entre los miles que lo pedían fuera a aparecer algún espía. Por eso se les negó asilo a los pasajeros del “St Louis”, un barco con perseguidos judío-alemanes que había zarpado desde Hamburgo el 15 de mayo de 1939, que tras un desastroso intento de desembarcar en Cuba en junio, llegó a Estados Unidos donde se les negó el asilo y se les devolvió a Europa, donde muchos encontrarían la muerte. Y se les negó también a los refugiados que iban en el vapor “Orinoco”, que en junio tuvo que regresar al puerto de Cuxhaven, Alemania...

Detrás de toda esta triste historia estaba alguien que ya hemos mencionado: John Jay McCloy. Él fue el responsable de rechazar dar refugio a miles de judíos del Saint Louis. Ignoramos lo que debió pasar por la cabeza de este hombre cuando sabía que habrían muerto menos personas si a esos refugiados les hubiera abierto las puertas de Estados Unidos.

Tampoco se mencionó que los aliados pudieron salvar a los prisioneros en los campos de concentración. Los rumores sobre lo que realmente ocurría en esos campos llegaron a conocerse en todas partes a pesar de la campaña nazi. Algunos presos consiguieron escapar y relataron su historia... sin éxito. Dentro de las prioridades de los aliados, no estaba la de proteger a los desvalidos.

El caso más emblemático fue Auschwitz. La existencia del campo fue conocida ya en 1941, sin que se hiciera el menor intento por ayudar a las personas que padecían y morían en él. La situación se hizo más crítica cuando los aviones aliados sobrevolaron los campos desde 1944: jamás bombardearon una sola cámara de gas, los hornos crematorios jamás fueron concebidos como objetivos militares de guerra. Durante más de cuatro décadas se creó la idea de que ese campo de exterminio fue liberado el 27 de enero de 1945. La historia de la liberación de Auschwitz se debe al general soviético Vassili Petrenko, quien contó en sus memorias (**Antes y después de Auschwitz**) que él “liberó” el campo, pero que no lo hizo con esa intención porque según él hasta un día antes (26 de enero), no tenía información acerca de su existencia y que, en realidad, se dirigía a localidades cercanas cumpliendo el plan de reconquistar zonas ocupadas. Hay dos partes de esta versión que no podían ser ciertos: el primero que era imposible que Petrenko no conociera la historia de Auschwitz ya que las cámaras de gas y los hornos crematorios fueron usados primero con oficiales y soldados del Ejército Rojo; y la

segunda es que tampoco el general Petrenko liberó a nadie, ya que sólo habían quedado los moribundos y los cadáveres, ya que antes de que el ejército soviético llegara a Auschwitz, los alemanes habían huido llevándose con ellos a los prisioneros en lo que se conoce como la Marcha de la Muerte, camino de Alemania.

Muchos sobrevivientes se quejaron del hecho que no se hiciera nada por ellos realmente bajo la idea de que se ignoraba lo que estaba pasando, cuando los grandes movimientos de transporte de personas se hacía de manera bastante pública y los fines también lo eran. Más grave aún fue el hecho que al ir surgiendo documentación y las imágenes tomadas por los aviadores que se encargaron de bombardear Slesia, un verdadero objetivo militar porque allí se concentraba parte de la industria alemana de guerra, claramente se viera Auschwitz (los barracones, los hornos crematorios, las personas que estaban ahí) que no fue bombardeado, lo que hubiera permitido salvar más vidas. Y la historia empeora cuando pensamos que el caso de Auschwitz no fue una excepción: también ocurrió en Bergen Belsen y en Dachau, que se supone que fueron liberados por los británicos y por los norteamericanos, lo cual tampoco fue cierto, menos en el caso del segundo, ya que, al igual que Auschwitz, los bombardeos aliados cayeron sobre Munich pero no se tocó Dachau, que estaba al lado.

Los aliados permitieron que durante toda la guerra la matanza se ejecutara a millones de seres humanos sin obstáculos. Pero no dudaron un segundo en usar a Auschwitz a su favor: este campo fue “oficialmente liberado” el 27 de enero de 1945. La Conferencia de San Francisco estaba fijada para el 25 de abril. Los gobiernos británicos y norteamericanos dieron órdenes de que se tomaran fotos del campo que se usaron como propaganda.

¿Cuáles fueron los efectos de Nüremberg en el derecho internacional? La importancia de este juicio quedó plasmada en tres aspectos fundamentales: las aportaciones al derecho Internacional, las aportaciones a la historia del siglo XX y la memoria colectiva.

Fue con la creación del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg que la noción de crimen contra la humanidad (o crimen de lesa humanidad) empezó a ser definida. El Estatuto del Tribunal de Nüremberg tipificó como crímenes contra la humanidad, los asesinatos, el exterminio, la esclavitud, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes o durante la Segunda Guerra Mundial, y las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de cualquier otro crimen de competencia del Tribunal o relacionados con los mismos. La Asamblea General tomaría como base los “Principios de Nüremberg” para su Resolución nº 95 (I) del 11 de diciembre de 1946 en donde mantuvo la exigencia de la conexión entre los crímenes contra la humanidad y la situación de guerra. Esta resolución confirmó los principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nüremberg y la sentencia de éste.

Pero el principal aporte sería la Convención sobre el genocidio.

Ahora bien, sin olvidar que los acusados habían cometido crímenes horribles (y que la mayoría los reconoció sin arrepentirse de ellos), se les violaron sus derechos. Ni

Roosevelt (y luego Truman), ni Churchill ni Stalin pensaron en ningún momento en los derechos humanos. No querían discutirlos en las Naciones Unidas, no querían respetarlos a los políticos y militares alemanes. Y esta actitud no cambiaría durante muchos años, lo que explica por qué la Declaración “Universal” de los Derechos Humanos resultó como resultó.

¿Qué derechos se violaron en Nüremberg? Primero, un derecho procesal: la competencia *ratione loci*. Como hemos mencionado, no fue fácil resolver el problema. Se pretendía que los acusados fueran juzgados por un tribunal alemán, como ley territorial y ley nacional de los acusados. Pero no podía ejercer la ley territorial porque los hechos imputados carecían de localización geográfica precisa ni tampoco como nacional porque la misma Alemania estaba acusada. Al final, en Nüremberg se dio por supuesto que el tribunal tenía competencia para juzgar las violaciones cometidas en territorio alemán o en cualquier país ocupado por el régimen nazi, proponiéndose dos tesis para suplir esta deficiencia jurídica:

- la primera intentó excluir las responsabilidades individuales, porque los actos eran cometidos en nombre del Estado,
- la segunda sostuvo que la responsabilidad individual de los dirigentes y la del propio pueblo alemán.

En palabras sencillas: aunque Nüremberg era una ciudad alemana, y el proceso se realizó en la sala de tribunales de dicha ciudad, los acusados (alemanes) no tuvieron que responder por sus cargos ante jueces alemanes, porque los jueces de esa nacionalidad, así como los abogados, y todo el que hubiera nacido en esa tierra eran los acusados... incluyendo a las víctimas alemanas del nazismo.

El segundo derecho violado fue el del “debido proceso”. Este concepto se define como “...aquel proceso que reúna las garantías ineludibles para que la tutela jurisdiccional sea efectiva, empezando por las garantías del juez natural”.⁴⁵¹ La primera mención de este derecho la tenemos en la Carta Magna (o *Charta Libertatum*) promulgada por el rey inglés Juan sin Tierra el 15 de junio 1215 en donde, entre otras cosas, estableció una forma primigenia del actual la garantía del *due process of law*, consignada en la cláusula 48 de ese documento que disponía que “ningún hombre libre podrá ser apresado, puesto en prisión, ni desposeído de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus partes, según la ley del país” estaba limitada a los nobles ingleses⁴⁵². De la lectura de la Carta Magna se aprecia que el debido proceso se consagra incluso para proteger la libertad de la persona humana antes de iniciado el proceso judicial propiamente dicho, presentándose la detención y la prisión como excepciones a la libertad, las mismas que se concretizan previo juicio. Posteriormente, Montesquieu y Rousseau plantearon los elementos esenciales sobre este punto que sirvieron como base a las garantías ciudadanas penales mencionadas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Esto servirá posteriormente a Johann Anselm von Feuerbach, autor del Código Penal de Baviera de 1813, para desarrollar el fundamento científico del

⁴⁵¹ González Pérez, Jesús. *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. Madrid. Civitas, 1993 p. 123

⁴⁵² Ticona Postigo, Víctor. *El debido proceso y la demanda civil*. Ed Rodhas. 2ª edición. Lima-peru 1999, pág 63

principio de legalidad, demandando, como lo hiciera también Cesare Beccaria el imperio de la ley penal escrita previa a cualquier juzgamiento. Esto será la base de un principio básico que es que las leyes deben ser conocidas por todos y que su desconocimiento no es excusa para delinquir. Ahora bien, por leyes se entiende las que están vigentes, no los proyectos, y por ser conocidas se entiende publicadas de manera oficial para que todo el mundo tenga acceso a ellas. El concepto de debido proceso se incorporó en la constitución de los Estados Unidos en las enmiendas V y XIV. En la primera de ellas efectuada en 1791, se estableció que *“ninguna persona será privada de su vida, libertad o propiedad, sin el debido proceso legal”*. En la segunda realizada en 1866, se dispuso que *“ningún estado privará a persona alguna de la vida, libertad o propiedad, sin el debido procedimiento legal, ni negará, dentro de su jurisdicción persona alguna la igual protección de las leyes”*. Mientras la V enmienda impone la limitación a los poderes del gobierno federal, la XIV enmienda, establece la misma restricción pero a los poderes de los estados locales.

Otras legislaciones donde aparece este concepto son:

- a. El código de Magnus Erikson de 1350 de Suecia.
- b. Constitución *Neminem Captivabimus* de 1430 de Polonia.
- c. Las leyes Nuevas Indias del 20 de noviembre de 1542.
- d. La *Hill of Rights* inglesa, consecuencia de la revolución de 1688.
- e. Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776.
- f. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789.
- g. Constitución española de 1812.

Estamos citando documentos bastante antiguos para que quede claro que el debido proceso no era un derecho desconocido ni para Robert Jackson ni para ninguno de los involucrados en la historia de Nüremberg. Por ende, no se entiende que se ignorase tan flagrantemente.

Vamos por parte: el Tribunal estuvo compuesto por un juez titular y suplente de las cuatro potencias vencedoras: Geoffrey Lawrence y Norman Birkett (Gran Bretaña); Francis Biddle y John J. Parker (Estados Unidos); Henri Donnedieu de Vabres y Robert Falco (Francia); Iona Nikitchenko y Alexander Volchkov (Unión Soviética). Ninguno tuvo injerencia en el sistema procesal: se decidió que fuera el norteamericano, lo que llevaría a más de un conflicto entre los jueces que encabezaron el proceso. Por ejemplo: en los juicios soviéticos, es el juez quien interrogaba a los testigos y, en base a las pruebas, decide la sentencia. Es decir, el juez y el fiscal son la misma persona, y al acusado sólo se le permite hacer una declaración al final de juicio. Pero en el sistema norteamericano, las pruebas son presentadas ante el juez y los interrogatorios los realizan fiscales y abogados. Eso hizo que gran parte del proceso fuera encabezado por

Estados Unidos cuyos representantes en la corte no hicieron mucho por ayudar a sus colegas que constantemente tenían que preguntar cómo hacer determinadas cosas.⁴⁵³

Por otro lado, tenemos el asunto de los delitos ya que las transgresiones por los que se juzgaron a la mayor parte de los procesados no existían o no estaban debidamente tipificadas. Los fiscales antes y durante el juicio no tuvieron claro sobre qué delitos acusar ya que los únicos crímenes medianamente claros eran los de guerra (asesinatos, torturas y violaciones) que eran contrarios a las Leyes de la Guerra vigentes en la época. Se intentó que se aprobase una Convención sobre el genocidio antes de que el proceso se iniciara era para que se pudiera juzgar por ese delito a los acusados, pero no se consiguió. El Tribunal rechazó las argumentaciones de la defensa de que planificar o desarrollar una guerra no estaba definido con antelación como crímenes en derecho internacional, con lo que la condena de los acusados violaría el principio encontraba indicada en el título del Acuerdo sobre la persecución y que reitera en los artículos de la no retroactividad de la ley penal⁴⁵⁴. Ni siquiera se tenía claro el término "criminal": no se definió en ningún momento durante el proceso, así como tampoco se hizo con respecto a qué organizaciones se habrían vuelto "criminales"⁴⁵⁵.

Ejemplo este asunto es que a los acusados se les procesó por el delito de desaparición, un delito inexistente legalmente. El crimen de "desaparición" parece haber sido una invención de Adolf Hitler, quien emitió el conocido Nacht und Nebel Erlass (Decreto de Noche y Niebla) el 7 de diciembre de 1941 con la finalidad de secuestrar personas y no dar a conocer el paradero a los miembros de su familia. En el proceso se señaló que Hitler dijo: *"La intimidación eficiente y perdurable se consigue solamente con la pena capital o con medidas por las cuales los familiares del criminal y la población no conozcan el destino del criminal"*⁴⁵⁶.

Otro ejemplo es el de la tortura. La tortura se reconoció como crimen en el Informe de la Comisión de la Conferencia de Paz de 1919 redactado por la Comisión sobre Responsabilidad de los Autores de la Guerra y Aplicación de Penas (Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement of Penalties), y la ley 10 la incluyó en la definición de los crímenes contra la humanidad en el artículo II, párrafo 1 (c)... pero no fue incluida como delito en los Estatutos ni de Nüremberg ni de Tokio, aunque sí se enjuició y condenó a los acusados

⁴⁵³ El fiscal jefe de la Corte fue el juez norteamericano Robert H. Jackson, con la ayuda de los fiscales Hartley Shawcross, de Gran Bretaña; el General Roman Rudenko, por la Unión Soviética; y François de Menthon y Auguste Cahmpetier, de Francia.

⁴⁵⁴ Durante el proceso se reconstruyeron sucesos como el incendio del Reichstag, la Noche de los Cristales Rotos, la anexión de Austria, los Sudetes, la invasión de Checoslovaquia, la de Polonia, la operación Barbarroja, la invasión soviética, las técnicas de despoblación, las ejecuciones masivas, las prácticas médicas contra enfermos y deficientes, los campos de concentración y exterminio -destinados sobre todo a la eliminación cruel y despiadada de la población judía-. También se proyectaron imágenes en diapositivas y películas y testimonios escalofriantes de algunas víctimas.

⁴⁵⁵ Sobre el problema de la definición de criminales ver el Tomo XXII 310 [354]; véase también el Tomo XXII 129-135 [148-155] y sobre las organizaciones ver el Tomo XXII 240 [272-273]. Whitlock Porter, Carlos, *Not Guilty at Nuremberg (No culpable en el juicio de Nüremberg. Los Argumentos de la Defensa)* Revised by and © Carlos Porter 1996

⁴⁵⁶ Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major war Criminals, Nuremberg, 30 Septem ber and 1 October 1946 (Nuremberg judgment), Cmd. 6964, Misc. N o. 12 (London: H.M.S.O. 1946).

por cometer tortura. Y una cosa es que los procesados la hayan cometido y otra que en medio del proceso y fuera de los Estatutos se decidiera acusarlos por ello también.

El mayor problema fue la acusación sobre la agresión, que en esencia se apoyó en el Tratado General de Renuncia a la Guerra de 27 de agosto de 1928 (conocido como pacto de Briand-Kellog), cuyo art. 1 condenaba el recurso a la guerra para resolver las controversias internacionales. Si bien el Tribunal fundamentó de modo convincente la antijuridicidad que desde el punto de vista del Derecho internacional tenía la guerra de agresión, el salto de dicha antijuridicidad internacional de la guerra de agresión a su punibilidad hubiese, sin embargo, requerido de una mejor fundamentación.

En otras palabras: en Nüremberg se habló mucho de la Ley, pero no se precisó a qué se aludía.

Luego tenemos el asunto de la competencia *ratione personae*. La responsabilidad penal individual fue formulado como principio por primera vez en el Tratado de Versalles de 1919, artículos 227-230⁴⁵⁷. En el Estatuto aparece mencionado en los artículos 1 y 6. En el artículo 7 del mismo documento se declaraba expresamente que la situación oficial de los acusados, sea como jefes de Estado o como altos funcionarios de diversos ministerios no podría considerarse ni como motivo de exclusión de la responsabilidad, ni como motivo de reducción de la pena, salvo que el acusado hubiese actuado en cumplimiento de una orden de su gobierno o de un superior jerárquico (obediencia debida) y que el Tribunal lo estimara procedente (art. 8). Nada de esto se cumplió en Nüremberg. Para que el delito de conspiración pudiera ser aplicado sobre las personas que se deseaban condenar, la competencia *ratione personae* tenía que ignorarse para que los cargos contra los acusados abarcasen desde el momento en que se creó el Partido Nacionalsocialista (o sea, 1920), antes de que se cometieran crímenes que afectaron realmente a la humanidad. De otra forma, el crimen de conspiración no tenía sentido y esto era una violación de la competencia *ratione temporis* que no estaba especificada en el Estatuto y que en derecho se refiere al tiempo durante el cual la autoridad puede ejercer legalmente sus funciones. Ese tiempo transcurre entre el momento de la posesión del funcionario hasta su retiro del servicio. Pero eso implicaba acusar de delitos que no tenían relación con la guerra, simplemente por conexión con la SS o el Partido Nacionalsocialista.

⁴⁵⁷ La idea de establecer un Tribunal Penal Internacional (TPI) se remonta tras la Primera Guerra Mundial (1918-1919) cuando los países victoriosos quisieron juzgar al Káiser Guillermo II de Alemania por el crimen de agresión. En el Tratado de Paz entre las Potencias Aliadas y Alemania, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919 (Tratado de Versalles) se establecieron disposiciones sobre el juicio y la punición de los principales responsables por los crímenes que fueron cometidos durante la guerra. En su artículo 227, se preveía la creación de un tribunal especial para juzgar al acusado. Sobre la evolución del derecho internacional humanitario y/o la historia del derecho de guerra, véase, entre otros: Oppenheim, L., *Tratado de derecho internacional público*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1966, t. II, parte II, cap. I; "Estudios sobre la formación del derecho humanitario. Crónica", Suplemento Español, RICR, Ginebra, vol. 5, febrero-agosto de 1953; y vol. 6, enero-febrero de 1954; *Derecho internacional humanitario*, Madrid, Legislación Código Sectorial, 1998, estudio introductorio; Olivart, M. de, *Del reconocimiento de la beligerancia y sus efectos inmediatos*, Madrid, 1895; y Abi Saab, G., "Conflictos armados no internacionales", en varios autores, *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO, Ed. Española, 1990, cap. XIV.

Además se violó la competencia *ratione materiae*, que estaba mencionada en el art. 6 inc. a), b) y c) del Estatuto. La competencia *ratione materiae* se refiere al elemento material de la competencia, es decir, al objeto de ella. Ese objeto se traduce en las diferentes funciones que una autoridad puede ejercer legalmente. Según el párrafo 19 del Estatuto de Londres, el tribunal no estaba sujeto a reglas de evidencia: era admitido cualquier medio de prueba si al tribunal le parecía que tuviese mérito probatorio (*El Tribunal no estará vinculado por las normas técnicas relacionadas con la pruebas, debiendo adoptar y aplicar el procedimiento más rápido y menos técnico posible, así como admitir aquellas pruebas que considere que tienen valor probatorio*) El tribunal estaba autorizado a aceptar material comprometedor sin verificar previamente su fiabilidad y, a su vez, rechazar material exculpativo sin necesidad de fundamentarlo. En otras palabras, se podían falsificar piezas de acusación a discreción y de la misma manera suprimir hechos justificatorios. El artículo 21 del Estatuto de Londres decía que el tribunal no debía solicitar ninguna prueba para "hechos reconocidos universalmente", sino sólo tomar conocimiento de éstos de oficio (*El Tribunal no exigirá que se acrediten hechos de conocimiento público, pero los tendrá en cuenta judicialmente, aquellos documentos públicos oficiales e informes de las Naciones Unidas, incluidos las actas y documentos de los comités creados en los diversos países aliados para investigar crímenes de guerra, y los expedientes y conclusiones de Tribunales militares o de otro tipo de cualquiera de las Naciones Unidas.*) Asimismo, el tribunal decidía lo que constituía un "hecho reconocido universalmente". A raíz de ello, la culpabilidad de los acusados estaba predeterminada.

Esto llevó a incongruencias tales como condenar a Joachim von Ribbentrop a muerte por el tratado firmado con Molotov (y se le ahorcó), pero a Otto Ambros, que usó esclavos y fue el que fabricaba el gas con el que se mató a miles de personas, se le condenó a prisión y se le dejó libre dos años después (gracias a John McCloy). En los procesos posteriores de Núremberg, se acusó y condenó a militares alemanes de que sus submarinos no recogían supervivientes y de que sus subordinados disparaban sobre los pilotos que se lanzaban en paracaídas.

Si tuviéramos que escoger un caso en el que todas estas violaciones fueran claras sería el de Ernst Kaltenbrunner. Whitney R. Harris, quien fuera el fiscal norteamericano que realizó la acusación declaró en una entrevista el 18 de noviembre del año 2005 realizada para la edición online de la revista alemana Der Spiegel: *"Yo no tenía la menor idea de la escala del genocidio que había tenido lugar en Alemania. No teníamos mucha evidencia con fundamentos cuando comenzamos nuestras investigaciones."* Así que no conocía al acusado, ex - jefe de la seguridad del Reich nombrado por Reinhard Heydrich, quien tenía a su cargo a decenas de miles de agentes de la Gestapo, fuerzas de policía y seguridad ni tampoco cuáles habían sido sus crímenes. Se le acusó de matanzas masivas de personas, aunque no había pruebas que lo demostrasen... salvo las entrevistas que Harris y su equipo hicieron a Rudolph Hess. Harris señaló que Hess acusó a Kaltenbrunner de haber sido electo como reichsführer de la SS y que el mismo Henrich Himmler le había ordenado convertir a Auschwitz en un campo de exterminación masivo en 1941, en donde conoció a Rudolph Höss, quien según Hess hizo construir cámaras de gas y crematorios en la nueva sección del campamento en Birkenau, en donde fueron asesinados 2,5 millones de judíos, gitanos y prisioneros de guerra, y 1,5 millón de personas murieron de hambruna, agotamiento, enfermedades y malos tratos. Pero nada de esta información habría servido si el abogado de Kaltenbrunner, Kart Kauffmann no

hubiera basado la defensa de su cliente en que Kaltenbrunner llegó a ser el jefe de seguridad del Reich de modo que pudiera enfocar sus energías en los servicios de inteligencia y no en los campos de concentración. Para apoyar su caso, Kauffmann declaró que Kaltenbrunner nunca había puesto pie en un campo de concentración. Höss fue exactamente la persona que podría confirmar esto por lo menos con respecto a Auschwitz. De modo que Kaufmann llamó a Höss como testigo lo que permitió conainterrogarlo. Eso fue un desastre para Harris y casi un desastre para el juicio. Höss intentó salvar a Kaltenbrunner por medio de implicar a Adolf Eichmann y Oswald Pohl, que todavía no habían sido capturados, pero al hacerlo estaba mostrando que todo el proceso contra Kaltenbrunner era absurdo. Así que la fiscalía tuvo que dar por terminado el interrogatorio antes de que realmente terminase.

Si pensamos en lo poco creíble que era Hess, que la historia de su captura por los británicos sigue siendo oscura y que en Nüremberg se hizo pasar por loco, cualquier cosa que dijera no nos parece del todo creíble, y que el testigo de la fiscalía no apoyase la acusación empeoró todavía más las cosas. No estamos defendiendo a Kaltenbrunner, sino que condenarlo a muerte fue una pena excesiva para unos delitos que no tenemos claros si los cometió realmente o no. El hecho, en todo caso, es que estaba claro que iba a morir, sin importarlas pruebas sobre si fue efectivamente el controlador de la "solución final", y esa lucidez para ver la realidad hizo que Kaltenbrunner fuera el único que no apeló a su sentencia de muerte, que no era lo mismo que aceptar su culpabilidad.

Porque lo hemos dicho: si algo no hubo en Nüremberg fue imparcialidad. Los acusados iban a morir sin importar las pruebas que se presentasen ya que era del todo imposible que se salvaran⁴⁵⁸. Ellos lo sabían, los jueces lo sabían, la gente que fue

⁴⁵⁸ Sobre este punto hay una polémica que ha ido creciendo tras las declaraciones del presidente de Irán Mahmud Ahmanideyad. Para callar a los negacionistas y revisionistas del Holocausto, quienes defienden este concepto alegan que en Nüremberg se presentaron 312.022 declaraciones juradas notariales que daban testimonio al respecto. El problema es que como el mismo fiscal Harris declaró 60 años después, el trabajó con una máquina de escribir y con una secretaria alemana que le traducía para presentar su acusación contra Kaltenbrunner. No tuvo acceso a las declaraciones notariadas, y ningún fiscal las tuvo. Las 312.022 declaraciones juradas notariales fueron presentadas a una "comisión", y la evidencia que se presentó ante esta "comisión" no aparece en la transcripción del proceso de Nüremberg. Los 'Archivos Nacionales' que se hallan en Washington (Estados Unidos) no poseen ninguna copia transcrita de los testimonios presentados a la comisión, nunca han oído hablar de ella, no saben lo que es, ni donde está. Las transcripciones de los testimonios expuestos a la comisión de Nüremberg se hallan en el Palacio de la Paz en la Haya, donde llenan la mitad de una caja fuerte a prueba de fuego que mide del suelo al techo. El testimonio de cada testigo fue escrito a máquina con una numeración que empezaba con la página 1, y entonces re-escribía con una paginación consecutiva que suma hasta miles de páginas. Los primeros borradores y las copias limpias se clasificaban juntos, en pliegos, engrapados, en papel muy frágil, con grapas oxidadas. Sobre los 102 testigos, muchos hablaban alemán, lo que obligó a hacer una traducción de sus palabras, lo que dado las características del juicio no permite confiar que fueran unas buenas traducciones, sobre todo pensando que el mismo problema se presentó con las declaraciones. Pensemos que se corría bajo reloj, porque mientras más tiempo pasase, menos posibilidades había de que se pudiera condenar a muerte a los inculpadados. Esto hizo que los testigos realmente importantes fueran escasos. Muchos no se pudieron presentar por trabas legales ya que, como indicamos, las normas del proceso se indicaron en el curso del mismo. Otros simplemente porque no pudieron costearse el viaje. De hecho, cuando se estudia el asunto de los testigos, sorprende encontrar testimonios de judíos que estaban en desacuerdo con ellos, y que directamente los acusaban de haber sido colaboracionistas con los alemanes y que con sus palabras buscaban salvarse a sí mismos. Dejamos mencionado este problema como nota a pie, con el fin de que se vea el grado de cuestionamientos hacia Nüremberg.

testigo y que fue contemporánea al juicio lo sabía⁴⁵⁹. No había la menor intención de aceptar ninguna condena que no fuera una pena de muerte y la presunción de inocencia simplemente fue en casos excepcionales en donde fabricar pruebas habría sido demasiado evidente. El fiscal Harris, en esa misma entrevista a Der Spiegel, señaló que *"La pregunta crucial no era si Alemania había cometido los crímenes de guerra; esa era una conclusión inevitable. Sólo estábamos interesados en la pregunta: ¿El respectivo imputado estaba involucrado en los crímenes de los nazis? En qué medida era responsable por sus hechos?"*. Hermann Göring resumió en una frase el pensamiento de acusados y observadores imparciales: *"No era menester tanta comedia para matarnos"*. Se estaba juzgando a criminales de guerra, y quienes los juzgaban eran responsables de los crímenes colectivos de Katyn, de los bombardeos atómicos sobre Hiroshima y Nagasaki, y de Desdre. Hasta Lord Hankey, que estaba molesto por el asunto de los soviéticos declaró en la misma sesión que hemos citado previamente:

*La declaración de que "el tribunal no habrá de verse trabado por las reglas técnicas de la prueba, sino que podrá admitir toda prueba testimonial que estime tener valor probatorio", significaba que se admitía en la práctica no menos de 300.000 declaraciones por escrito o bajo palabra, sin que estos testigos fueran oídos bajo juramento, admitiendo también simples conocimientos de oídas o dichos de terceros, con los cuales se amasó la leyenda del exterminio, ya que cualquier deportado internado en campos de concentración podía alegar en venganza todo lo que se le pasara por la cabeza. Ni siquiera se le permitía a los acusados elegir sus propios abogados defensores. Algunos acusados tuvieron así dos fiscales y ningún defensor. Streicher discutía más con su abogado que con Jackson o Rudenko. El defensor asignado al antisemita Julius Streicher fue el judío Doctor Marx. Increíble!!"*⁴⁶⁰

Joaquín Bochaca señaló que:

Con no poca razón el llamado hombre de la calle comulga con la creencia de que el principal "crimen de guerra" es el desencadenamiento de la guerra misma. Es evidente que los denominados "crímenes de guerra" no se hubieran producido si ésta no hubiera estallado. La responsabilidad de una guerra, incumbe, en primer lugar, a los que la provocan. El hecho material de la declaración de hostilidades es, así, secundario. Que quien declara una guerra puede ser "culpable" de la misma, o, simplemente, haber caído en una celada o en una provocación del adversario es evidente. Pero no parece menos evidente que quien declara,

⁴⁵⁹ Hay un punto poco debatido dentro de los círculos de historiadores: si se torturó o no a los acusados. Hay alusiones al hecho de que para sostener algunas acusaciones sobre "exterminio", muchos oficiales de la SS fueron golpeados hasta bañarles en sangre, aplastándoles los órganos sexuales contra el suelo, mientras que otros fueron colgados y azotados, o les restregaban materias fecales por la cara. El senador americano Joseph McCarthy, señaló en una declaración de prensa del 20 de mayo de 1949 entre otras cosas las siguientes: *"He escuchado a testigos y he leído testimonios que prueban que los acusados fueron golpeados, maltratados y torturados con métodos que no podían haberse originado sino en cerebros de enfermos"*. En los procesos de Frankfurt y Dachau se usaron ciertos métodos revelados en 1949 por el Juez Edward L. van Roden: *"Los americanos se disfrazaban de sacerdotes para oír la confesión de los acusados, les torturaban introduciéndoles fósforos encendido en las uñas, les rompían dientes y mandíbulas, les dejaban solos, incomunicados, en celdas y no les daban más que raciones de hambre"*. Como dijera el Senador americano Robert A. Taft: *"Sobre esta sentencia flota desde un principio el espíritu de la venganza, y la venganza sólo raras veces tiene algo que ver con la justicia. La muerte en la horca de estos diez hombres, es para América una lacra que nos abrumará por mucho tiempo"* (Alocución en el Kenyon College, octubre de 1946).

⁴⁶⁰ Juicios de Núremberg. http://es.metapedia.org/wiki/Juicios_de_N%C3%BAremberg

*formalmente, una guerra, por fuerza tiene un grado -- mayor o menor -- de responsabilidad en su desencadenamiento*⁴⁶¹.

Y sobre eso todos los beligerantes fueron responsables. No había mayor diferencia entre incitar a la guerra (como hizo Alemania) con presionar para ingresar a la guerra (como hizo Estados Unidos) ya que ambos gobiernos recurrieron a la fuerza o a la amenaza de ella. No había diferencia entre Hermann Göring que fue acusado de haber creado el sistema de campos de concentración y de haber participado en el complot para una "guerra de agresión" contra Polonia, con Henry Stimson, que apoyó los campos de concentración para *nisseis* en Estados Unidos.

6.2.3. El Tribunal de Tokio

Las irregularidades procesales fueron menos peores en el caso del Tribunal de Tokio (International Military Tribunal for the Far East (IMTFE), o Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente). Repetimos, menos peores, porque en el caso de Tokio se intentó al menos de buena fe por parte de algunos de los jueces llevar un proceso dentro de los márgenes legales vigentes.

El Estatuto de Londres se refería a iniciar procesos contra los alemanes, la lista de inculpadados redactada por la Comisión sólo aludía a alemanes. Pero un asunto iba a cambiar las cosas. La idea del IMTFE surgió el 26 de julio de 1945, cuando los aliados anunciaron en la Declaración de Potsdam su intención de proceder a la detención de los (presuntos) criminales de guerra japoneses y juzgarles por la práctica de crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Recordemos que el 25 de julio Truman dio la orden a Spaatz para lanzar las bombas atómicas en Japón. El Tribunal de Tokio, por ende, fue un agregado que se entiende solamente en el marco de las bombas atómicas.

En el caso de los acusados de Tokio, la lista la elaboró Douglas MacArthur, Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en el Pacífico, el 16 de enero de 1946, en virtud de los poderes absolutos que se le otorgaron con la rendición incondicional del 2 de septiembre de 1945. Esta lista (mencionando a sospechosos de criminales de guerra Clase A, o sea, acusados de planificar, preparar o iniciar una guerra de agresión) formaba parte de la Carta de Tokio, en la que se preveía la constitución, la jurisdicción y el funcionamiento del Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente. El escenario fue Academia de Guerra de Tokio, en el barrio residencial de la capital, donde tenían su sede varios ministerios, es uno de los poquísimos edificios que quedaron en pie en esa zona. A diferencia de los 10 meses que duró Nüremberg, este duró casi tres años, ya que empezó el 3 de mayo de 1946 y no terminó hasta el 12 de noviembre de 1948, presidido en este caso por el juez australiano Sir William Flood Webb.

⁴⁶¹ Bochaca, Joaquín *Los crímenes de los "buenos"*, Editorial Bau, Barcelona, Colectivo Tropical de Revisionismo CTR, 2005.

Hay aspectos rescatables del Tribunal de Tokio. En primer lugar, sí fue internacional: fueron 11 los jueces, sumando a Webb (asistido por el coronel Vern Walbridge como secretario general); Edward Stuart Mac Dougall, canadiense; Mei Ju-ao, chino; Bernard Victor A. Roling, holandés; Erima Harvey Borthcraft, neozelandés; Iván M. Zaryanov, soviético; Myron C. Cramer, estadounidense, que sustituye el 22 de julio de 1946 a John P. Higgins; Henri Bernard, francés; Lord Patrick, británico; Radks M. Pal, indio y Delfín Jaranilla, filipino (estos dos últimos, agregados después de las sesiones iniciales).

A diferencia de los de Nüremberg, los acusados japoneses tuvieron una defensa debida: hubo 104 abogados, entre americanos y japoneses, sólo para defenderlos. Ello porque los jueces (varios parlamentarios, juristas y magistrados) se negaron rotundamente a hacer nada fuera del debido proceso y examinaron las pruebas y testimonios, buscando la efectiva y directa culpabilidad de los acusados. Los acusados no se pudieron quejar de los intentos de sus abogados, ya que empezaron sus alegaciones quejándose contra el juez Flood Webb, ya que en primera instancia se dudó de su imparcialidad porque, como presidente del Tribunal de Queensland y tras cuarenta años de pertenencia al Colegio de Abogados de Australia, fue miembro de una comisión de encuesta sobre crímenes de guerra japoneses en las áreas de interés de su país, lo que para la defensa fue motivo de incompatibilidad. Sin embargo, Webb privilegió su calidad de jurista por sobre otras consideraciones y finalmente se aprobó su imparcialidad. Frase suya es *"Si una guerra agresiva es considerada como una ofensa a la ley internacional, ninguna nación puede perdonar esa ofensa"*.

No es la única prueba. Famosa fue la discusión entre Webb y el abogado Smith, encargado de la defensa de Hirota, quien impugnó la autoridad jurídica de Mac Arthur:

Smith: "El general ha violado la Constitución americana aceptando ser investido con el poder supremo y abusando de su autoridad en nombre del Tribunal Militar Internacional".

*Webb: "El tribunal no es un congreso ni un parlamento, y no puede impugnar la autoridad de Mac Arthur. Más tarde, si fuera necesario en interés de la justicia, podrá presentar su reclamación en forma de argumentos legales, pero no en forma de una acusación de carácter político"*⁴⁶².

Este asunto no quedó zanjado en el tribunal. Una vez dictadas las sentencias, los defensores de Doihara, Hirota, Tojo Kido, Oka. Sato y Shimada presentaron un recurso ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, para dirimir la competencia de Mac Arthur. La Corte examinó el recurso, y el 20 de diciembre dio a conocer su decisión con un conciso comunicado. *"El general Mac Arthur ha sido elegido y actúa como Comandante Supremo de las fuerzas aliadas. El Tribunal Militar ha sido instituido por el general Mac Arthur en su calidad de órgano ejecutivo de las fuerzas aliadas. Por lo tanto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos no tiene poder ni autoridad para revisar, confirmar, rechazar o anular la sentencia. De aquí que la petición sea desestimada"*.

⁴⁶² Indictment from the International Military Tribunal for the Far East. http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/nuremberg/documents/index.php?documentid=0000-00-00&documentid=18-2&pagenumber=1

Los fiscales, por otro lado, constituido por 72 personas, a cuya cabeza se encuentra el prosecutor estadounidense Joseph B. Keenan, rodeado por el soviético Serguei A. Golunsky, el británico A. S. Commyns-Carr, el chino Che-chun Hsiang, el francés Robert Oneto, el australiano A. J. Mansfield, el canadiense H. G. Nolan, el holandés W. G. F. BorgerhofT Mulder, el neozelandés R. H. Quilliam, el indio Govinda Menon y el filipino Pedro López no se comportaron diferente a los de Nüremberg.

Sin embargo, la ilegalidad del Tribunal de Tokio era la misma que la de Nüremberg, y el problema de las pruebas fue igual o incluso más absurdo. No estaba especificado la competencia *ratione temporis* y *ratione loci*. La competencia *ratione personae* determinaba que el Tribunal se establecía para enjuiciar y condenar a los principales criminales de guerra del Lejano Oriente (art. 1) acusados, bien a título individual, bien como miembros de organizaciones (art. 5). La competencia *ratione materiae* estaba determinada por el art. 5 que comenzaba diciendo que se incluían en los crímenes a juzgar los crímenes contra la paz, así como también los crímenes de guerra convencionales, y los crímenes contra la humanidad. Por lo tanto su núcleo duro estaba constituido por los mismos tipos penales que Nüremberg.

Según Giacomo de Antonellis y Giuliano Colliva que reconstruyeron todo el proceso, miles de personas fueron detenidas, aunque muchas no fueron procesadas y la mayoría fueron liberadas. Otros, sobre los cuales sí había acusaciones concretas contra ellos, fueron enviadas hacia el lugar de sus crímenes, como ocurrió con el general Yamashita Tomobumi, que fue procesado y ahorcado en Manila, ya que había sido el comandante en jefe de Filipinas, o fue el caso de los responsables de los crímenes de Manchuria, que fueron procesados por los soviéticos ya que ese territorio quedó bajo su jurisdicción.

El número de acusados directos fueron 28 (principalmente representantes de la clase dirigente nipona) dándole a este proceso un carácter más político que penal⁴⁶³. Tan político fue este caso que la idea de Mac Arthur era sentar en el banquillo al emperador, pero la resistencia de los japoneses fue superior a sus intenciones. Ya había sido traumático el oír la voz de Hiro Hito anunciando la rendición, verle procesado hubiera sido infinitamente peor y habría desestabilizado por completo a un Japón que, por muy derrotado que estuviera, seguía siendo clave en el esquema de seguridad asiática para Estados Unidos. El lugar de acusado principal entonces lo toma el general Tojo Hideki, llamado "la navaja"⁴⁶⁴.

⁴⁶³ En el banquillo de los acusados estaban cuatro primeros ministros, tres ministros del Exterior, dos embajadores, un consejero del emperador, un ministro de la Guerra, un ministro de Marina, un ministro de Hacienda, doce militares de elevado rango, un secretario de Estado, un ministro sin cartera y un teórico del expansionismo. En el curso del proceso quedaron veinticinco. Dos fallecieron de muerte natural y uno quedó inhabilitado locura evidente.

⁴⁶⁴ El resto de los acusados fueron en su mayor parte generales: Itagaki Seishiro; Umezo Yoshiro; Araki Sadao; Sato Kenryo; Doihara Kenji, llamado por sus intrigas "el Lawrence de Manchuria"; Matsui Iwane Muto Akira; Kimura Heitaro; Hoshino Naoki; Hashimoto Kingoro, Hata Shunroku y Minami Jiro. Luego están los almirantes: Shimada Shigetaro y Oka Takasumi. Los civiles acusados fueron: Hirota Koki, Kido Koichi (miembro de la nobleza); Oshima Iroshi; Shiratori Toshio; Hiranuma Kuniaki; Suzuki Teiichi; Togo Shiyenori; y Shiyemitsu Mamoru (quien sería el que firmaría la rendición incondicional en el acorazado "Missouri" para firmar la rendición incondicional. El resto ha muerto, Matsuoka Yosuke y Nagamo Osami, y Okawa Shumei al que se le diagnostica locura (una real, no como la de Rudolph Hess

De todos los acusados, la figura de Tojo Hideki es lejos la más compleja y la más atractiva. Su única intención es liberar de responsabilidad al emperador y a su familia, así que decide cometer seppuku. El día que llega la orden de detención, 11 de septiembre de 1945, está rodeado de periodistas, por lo que puede hacer una declaración en la que aparece aparece tranquilo: *"hay una diferencia sustancial entre la dirección de un país en guerra y ser considerado un criminal de guerra"*. Cuando el comandante Paul Graus al mando de la patrulla que va a detenerle le pide su identificación, Tojo le pide a su vez las credenciales. Cuando éste se las da, Tojo se retira a sus habitaciones. Se oye un disparo y ante los periodistas y ante la patrulla aparece el general japonés caído sobre una silla con el arma humeante en la diestra y herido en el pecho. En medio del caos por revivirle (y así de grotesco como suena), se saquea la casa del general y al mismo herido.

Tojo no murió, al menos no por su propia mano. Y esto fue un escollo para Webb, que estaba decidido a incluir en la acusación al emperador ya que era la cabeza del gobierno; pero, como indicamos, no pudo porque ninguno de los acusados señaló algo que pudiera usarse contra Hiro Hito. Tojo llegará a declarar: *"El emperador ni siquiera imaginaba el estado de preparación militar y el avanzado proyecto de agresión a los Estados Unidos"*. Esto le obligó a aceptar la postura de sus colegas que no se podría tocar a Hiro Hito y nos lleva a recordar el uso que se hacía del emperador en Estados Unidos para justificar el lanzamiento de las bombas atómicas.

El proceso fue largo ya que hubo que examinar mucha documentación. Esto no significa que por eso la documentación haya sido diferente a la de Nüremberg. El gobierno japonés ordenó la destrucción de todos los documentos militares que pudieran incriminarlo y dificultó la tarea de los aliados de probar de las órdenes dictadas, así que ante la duda, se aplicó el principio de "responsabilidad del superior", ya que la ventaja de ese principio es que no requiere probar que las órdenes fueron dadas. Esto lleva a que las cuestiones a resolver fueran:

- Que los crímenes de guerra fueron perpetrados de forma sistemática y generalizada
- que los imputados sabían que sus subalternos cometían atrocidades
- que tenían la autoridad y el poder para impedirselos.

Y esto llevó a que hubiera una fuerte polémica con respecto a la sentencia. Había hay unanimidad en condenar los crímenes del país derrotado, pero no sobre la responsabilidad personal de los acusados. El problema es que persistía el error de

sobre la que siempre pesarán las dudas). Cometieron seppuku el general Anami Korechika; el vicealmirante Onishi, ideador de los Kamikaze (quien declara a los familiares de los kamikaze muertos "No tengo otro modo de honrar a mi pueblo y a mi emperador"); los generales Sugiyama, Tanaka Siichi y Honjo Shigeru; 24 miembros del Daitó Juku (Instituto para el Gran Oriente); y todos miembros de la Meiró Kai (Asociación del Sol Esplendoroso), con su líder Hibi Waichi a la cabeza, se matan delante del palacio imperial. El príncipe Konoye Fumimaro se envenenó. El único que se salva de los que Mac Arthur quería procesar fue Tsuji Masanobu, quien escapó a la detención británica y vagó por tres años en el Sudeste asiático disfrazado de monje budista, para volver luego al Japón, una vez superado el peligro, recobrando una posición de prestigio.

Nüremberg, que había delitos no claramente tipificados. Como señaló el consejero de la defensa, Yamaoka: *"Los crímenes aquí presentados no constituyen ultraje a la moralidad humana y todavía no están definidos como crímenes según una ley natural. Esto no significa afirmar que no deben ser castigados. Probablemente lo serían, pero sólo cuando fuesen tipificados como tales por las leyes civiles"*⁴⁶⁵.

Entre los jueces, 5 difirieron de la sentencia, sobre todo de las penas de muerte. El resto de jueces se dejaron llevar por la decisión del juez soviético, Iván M. Zaryanov que exigió la pena de muerte. El juez Bernard indicó en el veredicto:

"El estatuto mismo del tribunal no estaba fundado en ninguna regla de derecho existente en el momento en que se habían cometido las infracciones. Además, en el curso del proceso se han violado tantos principios de justicia, que no hay duda alguna de que la sentencia del tribunal sería anulada por razones de derecho en la mayor parte de los países civilizados".

El mismo presidente Webb presentó su queja sobre la sentencia:

*"Considero mucha más justa la condena al exilio que a la horca. Los delitos cometidos por los acusados han sido menos odiosos y menos extendidos que los cometidos por los criminales de guerra alemanes"*⁴⁶⁶.

Ni siquiera el holandés Röling y Delfin Jaranilla de las Islas Filipinas aprobaron del todo la sentencia.

El que menos la aceptó fue el juez indio, Radhabinod Pal, que llegó al extremo de exponer su desacuerdo redactando una memoria de 1.235 páginas para refutar las condenas y exigir la absolución de los acusados. En su texto caracterizó las pruebas de la fiscalía acerca de las atrocidades *como "carentes de valor en su mayor parte"*, remarcando sarcásticamente que esperaba que uno de los documentos estuviera escrito en japonés.

Pero el representante soviético fue inflexible. Unas palabras de distensión llegaron de un representante de la defensa: *"Ahora la paz debe reinar entre nosotros. Los horrores de la guerra deben ceder el paso a la colaboración entre los pueblos. Los Estados Unidos deberán olvidar Pearl Harbor y nosotros, los japoneses, olvidaremos Hiroshima y Nagasaki"*⁴⁶⁷.

Tojo y los generales Doihara, Itagaki, Kimura, Matsui y Muto, y un solo civil, el político Hirota son condenados a muerte. 15 acusados a cadena perpetua, Togo a 20 años de cárcel, 3 (Matsuoka Yosuke, Nagamo Osami, y Okawa Shumei) son liberados. De todas las condenas, la más curiosa es la de Shiyemitsu, antiguo embajador en Moscú, y que se le dio siete años de cárcel para complacer a los soviéticos. Shiyemitsu irónicamente había intentado negociar una capitulación desde el 14 septiembre de 1944.

⁴⁶⁵ Indictment from the International Military Tribunal for the Far East. http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/nuremberg/documents/index.php?documentid=0000-00-00&documentid=18-2&pagenumber=1

⁴⁶⁶ *Íbidem*

⁴⁶⁷ Indictment from the International Military Tribunal for the Far East, *op.cit.*

Ahora bien ¿cuáles fueron los delitos?

1. Preparación, inicio, y ejecución de una "guerra de agresión" contra la Unión Soviética (la Unión Soviética atacó al Japón 2 días después de Hiroshima en violación de un pacto de no-agresión; en ese mismo día se firmó el Acuerdo de Londres, en conformidad con lo cual se llevó a cabo el proceso de Nüremberg);
2. preparación, inicio, y ejecución de una "guerra de agresión" contra Francia (esto no tenemos claro las bases a menos que fuera agresión o intento de agresión a posesiones francesas)
3. bloqueo ilegal marítimo y bombardeo sin distinción de las poblaciones civiles (lo que suena irónico pensando en el incidente del Barco Negro que acabó con el Shogunado en Japón)
4. juicio ilegal de "criminales de guerra" ante un tribunal militar (caso contra Hata und Tojo; véase también U.S. vs. Sawada, probablemente la acusación más repugnante e hipócrita de todas; las víctimas fueron 7 norteamericanos acusados de bombardear sin distinción poblados japoneses, en que 80.000 mujeres y niños perecieron quemados vivos); y
5. canibalismo. No se pretendió que los acusados hubieran devorado a nadie personalmente⁴⁶⁸.

Para Estados Unidos y para MacArthur, el veredicto no fue lo que esperaba. A diferencia de lo que pasaría en Alemania, en Japón el veredicto distinguió entre responsabilidad individual y estatal. La idea del juicio fue sancionar a Japón mediante una penalización militarista, no en una completa humillación como fue en el caso de Alemania. Pero el enfoque concentrado en la culpa individual y no colectiva también socavó uno de los objetivos del proceso: que el pueblo japonés reconociera y asumiera su responsabilidad por lo ocurrido durante la guerra, idea que fue planteada por Henry Stimson. La responsabilidad del Estado fue menor a la que tuvo que asumir Alemania: disolver el ejército o redactar la nueva Constitución de Japón (incluyendo el Artículo IX, que explícitamente renunciaba a perpetuidad a la guerra) o una "limpieza" de simpatizantes japoneses con la guerra, que afectó a 200 mil militares, líderes gubernamentales y empresariales y todos aquellos que hubieran participado activamente en el militarismo. Si bien esta purga fue mucho menor que la que ocurrió en Alemania, afectó a uno de cada cuatro ejecutivos del mundo empresarial, lo que, al igual que ocurrió en el caso alemán, debilitó el esfuerzo de reconstrucción, debido a la falta de personal calificado para hacer que el país funcionara. MacArthur tenía la esperanza de reformar el estado japonés desde su base logrando una reforma agraria, económica y

⁴⁶⁸ Lo del canibalismo no es broma. Entre los procesos en los cuales esta acusación pretende haber sido "probada" se hallan, entre otros, U.S. vs. Tachibana Yochio and 13 others, Mariana Islands, 2-15 agosto de 1946; Commonwealth of Australia, V. Tazaki Takehiko, Wewak, 30 noviembre de 1945; Commonwealth of Australia vs. Tomiyasu Tisato, Rabaul, 2 abril de 1946; y el más complicado de todos los procesos de crímenes de guerra, el International Military Tribunal for the Far East (IMTFE), [Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente] supervisado personalmente por Douglas MacArthur, que comenzó en el mes de mayo de 1946 y que duró hasta diciembre de 1948. Véase *The Tokyo Judgement*, vol. 1, pp. 409-410, University of Amsterdam Press, 1977, pp. 49.674-5 del registro literal mimeografiado.

social. No pudo hacerlo, porque para ello tenía que acabar con la figura del emperador y ya vimos, no había el menor indicio de que los japoneses quisieran colaborarle. Luego la Guerra Fría y la Revolución China de Mao se encargaron para que Estados Unidos abandonara la idea de reformas y se pasó a la colaboración.

En resumen: los procesos en ambos tribunales violaron el derecho vigente en la época. Ya vimos que las conductas castigadas no constituían delito en el momento de su comisión, salvo el crimen de guerra, que estaba fundamentado en el Derecho de La Haya de 1907. Ciertamente existía el delito de homicidio, la tortura, la esclavitud, las violaciones etc., pero no eran crímenes de lesa humanidad. El hecho que se haya configurado en el proceso mismo como crímenes contra la humanidad violó los derechos de los acusados. Otras críticas fueron que se estableció retroactivamente que la obediencia debida no podía actuar como eximente, sino sólo como atenuante. También se cuestiona el haber permitido la celebración de juicios *in absentia* e imponer la pena de muerte.

6.2.4. Los Principios de Nüremberg.

En pleno desarrollo del juicio, la Asamblea General de la ONU el 13 de febrero de 1946 adoptó la Resolución 95 (I) sobre **Extradición y castigo de criminales de guerra** en la que *"toma conocimiento de la definición de los crímenes de guerra, contra la paz y contra la Humanidad tal como figuran en el Estatuto del Tribunal Militar de Nüremberg de 8 de agosto de 1945"* e instó a todos los Estados a tomar las medidas necesarias para detener a las personas acusadas de tales crímenes y enviarlas a los países donde los cometieron para que sean juzgados. Esto llevó a un debate doctrinal que acabó con la desconexión de los crímenes contra la humanidad de los crímenes contra la paz. Los primeros sólo podían juzgarse en una situación de guerra mientras que los segundos ocurrían en períodos de paz.

El 21 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su segunda sesión, aprobó la Resolución 177 (II) sobre **Formulación de los principios reconocidos en el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nüremberg**, donde se encomendó a la Comisión de Derecho Internacional que formulase los principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nüremberg y preparase un "Proyecto de código de los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad". La tarea confiada a la CDI no consistía en expresar ningún juicio de valor sobre esos principios, sino simplemente formularlos. En el transcurso de las consideraciones sobre este tema, la cuestión giró en torno a si la Comisión debería, o no, comprobar la extensión en la que los principios contenidos en la Carta y la sentencia constituyen principios de leyes internacionales.

La Comisión completó en su segundo período de sesiones celebrado en 1950 la formulación de los siete principios de Derecho internacional, que luego fueron aprobados por la Asamblea General en su Resolución 488 (V) del 12 de diciembre de 1950. Estos fueron los **Principios de las Leyes Internacionales Reconocidos en La Carta del Tribunal de Nüremberg y la Sentencia del Tribunal. Adoptado por la**

Comisión de Leyes Internacionales de las Naciones Unidas. En los Principios, se señalan los crímenes que pasarían a ser internacionales:

Principio VI

Los crímenes que se enumeran a partir de aquí son castigables como crímenes bajo las leyes internacionales:

1. *Crímenes contra la paz:*
La planificación, preparación, iniciación o comienzo de una guerra de agresión, o una guerra que viole los tratados internacionales, acuerdos o promesas;
La participación en un plan común o conspiración para el cumplimiento de cualquiera de los actos mencionados en (i).
2. *Crímenes de Guerra:*
Las violaciones de las leyes o costumbres de la guerra que incluyen, pero no están limitadas a, asesinato, trato inhumano o deportación como esclavos o para cualquier otro propósito de la población civil de un territorio ocupado, asesinato o trato inhumano a prisioneros de guerra, a personas sobre el mar, asesinato de rehenes, pillaje de la propiedad pública o privada, destrucción injustificada de ciudades, pueblos o villas, o la devastación no justificada por la necesidad militar.
3. *Crímenes contra la humanidad:*
Asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y cualquier otro acto inhumano contra la población civil, o persecución por motivos religiosos, raciales o políticos, cuando dichos actos o persecuciones se hacen en conexión con cualquier crimen contra la paz o en cualquier crimen de guerra.

Los otros principios aluden a la responsabilidad penal de los individuos involucrados en estos crímenes, que en Nüremberg quedaron de la siguiente forma:

Principio I

Cualquier persona que cometa actos que constituyan un crimen bajo las leyes internacionales será responsable y por consiguiente sujeto a castigo.

Principio II

El hecho de que las leyes internas no impongan castigo por un acto que constituya un crimen bajo las leyes internacionales no exime a la persona que cometió el acto de su responsabilidad bajo las leyes internacionales.

Principio III

El hecho de que una persona que ha cometido un acto que constituye un crimen bajo las leyes internacionales sea Jefe del Estado o un oficial responsable del Gobierno no le exime de la responsabilidad bajo las leyes internacionales.

Principio IV

El hecho de que una persona actúe bajo las órdenes de su Gobierno o de un superior no le exime de la responsabilidad bajo las leyes internacionales, siempre que se demuestre que tenía posibilidad de actuar de otra forma.

Principio V

Cualquier persona acusada de un crimen bajo las leyes internacionales tiene el derecho de un juicio justo ante la ley.

Principio VII

La complicidad en la comisión de un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad tal y como fueron expuestos en los Principios VI, es un crimen bajo las leyes internacionales.

Ahora bien, cuando tomamos en cuenta lo que hemos contado sobre el juicio, no hemos podido evitar preguntarnos por qué los juristas de la época, sabiendo que los tribunales se desarrollaron en un marco ilegal, aceptaron los **Principios de Nüremberg**. La Comisión no entró en ese debate, sino que tomó en cuenta que la Asamblea General había avalado al tribunal de Nüremberg, y eso le bastó para atribuir a la sentencia una base consuetudinaria cuando precisamente los principios penales usuales fueron pasados por alto, y los tipos penales contenidos en su Estatuto constituyen la base del Derecho penal internacional material.

Ni siquiera tomaron en cuenta que la sentencia fue pronunciada por unos jueces que tuvieron no sólo una presión social sino sobre todo política para no dar suficientes elementos legales que pudieran llevar al banquillo a gente como Truman, que estaban limitados a generar un precedente jurídico por el cual aquellos considerados como criminales por la comunidad internacional y que pudieran ser potencialmente susceptibles de ser juzgados lo fueran, sin pasar (en teoría) por la soberanía.

Un ejemplo es el asunto de la tortura. Ya vimos que entre los cargos a los líderes y militares nazis en Nüremberg estaba la acusación de haber torturado a sus víctimas y que la tortura pasó a ser un crimen de lesa humanidad gracias a ese proceso. Durante el juicio, los líderes nazis acusaron a sus captores de torturarlos, lo que la mayoría de la gente no creyó porque eran nazis y aunque fuera cierto había consenso de que todo lo que les pasara se lo tenían merecido. Pero, ¿y si los torturados hubieran sido simples sospechosos sobre los que no pesaran ninguna acusación formal?

El 17 de diciembre de 2005, apareció un artículo en The Guardian firmado por Ian Cobain⁴⁶⁹ donde se reportaba los centros de torturas secretos que mantuvo Gran Bretaña en la Alemania ocupada entre 1945 y 1947, centrándose sobre todo en Bad Nenndorf, un centro de detención ilegal cerca de Hannover, por donde pasaron más de 372 hombres y 44 mujeres, presuntos nazis, miembros del gobierno y funcionarios públicos alemanes, prominentes industriales, miembros de las SS y varios sospechosos de pertenecer al Partido Comunista, que fueron sometidos a toda clase de torturas y vejaciones, falleciendo en muchos casos por inanición o por causa de las brutales palizas recibidas y de las torturas⁴⁷⁰. Los informes muestran que la prisión de Bad

⁴⁶⁹ Cobain, Ian, "British torture camp where innocent prisoners were murdered"
<http://www.guardian.co.uk/frontpage/story/0,,1669544,00.html>

⁴⁷⁰ Para que nos entendamos: se mantenía a los detenidos durante días con las manos esposadas a la espalda y se les golpeaba repetidamente en el cuerpo, sobre todo en la cara; se les encerraba desnudos en una celda helada durante semanas y se les mojaba con agua fría cada treinta minutos; se les torturaba

Nenndorf y todos los lugares que se usaron para el propósito de torturar estaban a cargo de un departamento del Ministerio de Guerra inglés llamada CSDIC o Combined Services Detailed Interrogation Centre. Uno de esos centros estaba en el mismo Londres, ocupando tres mansiones en pleno Kensington Palace Gardens, una de las más caras y exclusivas calles del mundo. Este centro estuvo en funciones desde julio de 1940 hasta septiembre de 1948. Más de 3 mil personas fueron torturadas en "the London Cage"⁴⁷¹. En el caso de Bad Nenndorf, durante 1945 estuvo dedicada a torturar supuestos espías nazis, pero a finales de 1946, el CSDIC empieza a perder interés por los nazis y comenzó a centrar su atención en los comunistas.

Lo que llama la atención, aparte de las similitudes con Guantánamo y la guerra contra el terrorismo, era el hecho de que a los sospechosos de comunismo se les aplicó la tortura para intentar obtener información sobre las intenciones militares de los soviéticos y sus métodos de inteligencia, porque muchos oficiales británicos pensaban que la 3ª Guerra Mundial podía estallar en muy poco tiempo. Que fe tenían en Naciones Unidas los británicos, considerando que Churchill, su líder, fue uno de los artífices. Pero era evidente que la campaña antisoviética había surtido efecto y la mayor parte de los británicos estaban inmersos en la paranoia, empezando por el sucesor de Churchill, Clement Attlee, quien conocía y aprobó los hechos.

La aprobación de Attlee quedó demostrada cuando, una vez que se produjo el cambio de gobierno, un Comandante británico y un médico asignados a dicha prisión, decidieron denunciar los hechos y tras interrogar a varios supervivientes y persona del centro, se descubrieron pruebas irrefutables de las brutalidades cometidas. No fueron los únicos que se quejaron, también lo hizo un oficial de artillería que se impactó del estado de los prisioneros enviados a un cercano hospital militar. Pero clave para conocer los hechos fueron un grupo de fotografías tomadas por el oficial de la Royal Navy capitán Arthur Curtis, quien dirigía el campo al que se enviaban a la mayoría de los presos de Bad Nenndorf, como un medio de prueba del tratamiento que se les daba a esos "esqueletos humanos", tal y como los definió. Fueron ellas las que motivaron a varios altos mandos del ejército inglés a reclamar una investigación, que fue encabezada por el inspector Tom Hayward de Scotland Yard. Cuatro oficiales británicos tuvieron que hacer frente a una corte marcial a consecuencia de las investigaciones del inspector Hayward. Pero no se conocen los detalles de esos procesos, ya que la mayoría de las sesiones de las cortes se hicieron a puerta cerrada para evitar que los soviéticos descubrieran cuáles de sus agentes habían sido detenidos. El tribunal también decidió ocultar la existencia de otras de las prisiones del CSDIC (la mayor parte en Alemania, de las que se ha desvelado posteriormente su localización). El único oficial de Bad Nenndorf que fue condenado fue el doctor de la prisión. Con 49 años, su condena fue ser despedido del ejército. El comandante de la prisión, el Coronel Robin Stephens, solo fue acusado de "conducta vergonzosa" y se le permitió continuar su trabajo en el MI5.

golpeándoles en las espinillas con una máquina diseñada para ese efecto que los británicos habían encontrado en una prisión de la Gestapo en Hamburgo.; se les amenazaba constantemente con ejecutarlos; se les impedía hablar con otros presos; no se les alimentaba; se les practicaba cirugías innecesarias; privados de sueño... y otra serie de actos que son calificados como tortura excepto por los torturadores.

⁴⁷¹

<http://history1900s.about.com/b/a/220028.htm>

Luego de las cortes marciales, se tomaron medidas para silenciar los hechos y ocultar las pruebas. Una de ellas fue trasladar a algunos presos a un edificio construido ex profeso como centro de interrogatorios cerca de una base de la R.A.F. en Gütersloh, Alemania, donde se dio orden de que los presos debían ser examinados por un doctor antes de los interrogatorios. Bad Nenndorf, por otro lado, acabo convertida en un balneario. El informe del inspector Hayward se mantuvo como secreto durante 60 años.

Lo que sorprende es que 60 años después el aparato estatal, desde el Foreign Office, buscara ocultar las fotografías que acompañaban a ese informe, entregándolo sin ellas, porque el ministro de defensa no deseaba que llegaran al gran público. Cuando "The Guardian" aprovechó la "**Ley de Libertad de Información**" para reflotar la historia, no tuvo acceso a las fotos hasta que sus directores demandaron al Foreign Office por violar la ley.⁴⁷².

Si viviéramos en un mundo justo (que no es así) Churchill y Attlee debieron ser juzgados por el delito de tortura. A los detenidos en estas prisiones ilegales les violaron flagrantemente sus derechos, sobre todo el *habeas corpus*. El principio de *habeas corpus* consagra “el derecho de todo ciudadano, detenido o preso, a comparecer inmediata y públicamente ante un juez o tribunal para que, oyéndolo, resuelva si su arresto fue o no legal, y si debe alzarse o mantenerse”. Churchill no podía ignorarlo, porque este derecho estaba vigente en Gran Bretaña desde 1679, cuando se reguló como una forma de garantizar la libertad individual de los criminales que se considerasen presos ilegalmente para acudir a la High Court of Justice., ley que luego se amplió en 1816 para cosas civiles. El problema de la jurisdicción se solucionó en 1862 cuando se extendió a cualquier colonia inglesa en que hubiera magistrados en condiciones de emitir un *writ* de *hábeas corpus*.... Claro que una cosa es un derecho individual y otra la Seguridad del Estado. Mientras se usaba el genocidio nazi para instaurar un sistema de seguridad colectiva lesivo para los Estados más pequeños, y se mostraba las atrocidades de los campos de concentración nazis, Gran Bretaña no dudaba en aplicar la misma idea de internar a quienes consideraba indeseables.

Esto y otros hechos demuestran que Núremberg no se creó para dar justicia a las víctimas de la guerra. En el fondo, la Comisión al redactar y la Asamblea General al aprobar los Principios de Núremberg, consagraron el derecho internacional de los vencedores sobre los vencidos y con ello ya se planteó una discriminación ante los crímenes de guerra cometidos por los vencedores y los crímenes cometidos por los vencidos. Al aprobarse por unanimidad los Principios de un tribunal que era ilegal, se institucionalizó el derecho no igualitario.

⁴⁷² The Guardian, “Revealed: victims of UK's cold war torture camp”, http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,,1745489,00.html

6.3. El concepto de genocidio en la Convención.

Hemos mencionado en párrafos anteriores lo que dice la Convención sobre lo que es el genocidio. Pero si comparamos la propuesta de Lemkin con la que finalmente quedó en la Convención vemos que hay muchas diferencias. Ello se debe al efecto de Nüremberg.

El Estatuto del Tribunal de Nüremberg reconoció en el apartado (c) de su artículo 6 dos categorías distintas de crímenes de lesa humanidad. La primera es la relativa a los actos inhumanos, la segunda a la persecución, definiendo esta segunda categoría de crímenes contra la humanidad como "*la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos para cometer cualquier crimen que sea de la competencia del Tribunal o en relación con ese crimen*". El Tribunal de Nüremberg condenó a algunos de los acusados de crímenes contra la humanidad sobre la base de este tipo de conducta y, de esa forma, confirmó el principio de la responsabilidad y el castigo individuales de tales conductas como crímenes de Derecho Internacional. Pero el delito de persecución tampoco estaba configurado antes de Nüremberg, está mencionado en el artículo 6(c) del Estatuto de Nüremberg; en el artículo II (1)(c) de la Ley 10 del Consejo de Control Aliado, pero sin definirlo y hasta el día de hoy es un delito que presenta muchos problemas para aplicarse en procesos... Por lo que realmente lo que vemos es que se inventó un delito tomando ciertas conductas (detestables *per se*) con el fin de incriminar a los acusados. Y esta impresión la tenemos porque el primer grupo excluido de la Convención del genocidio fue precisamente los perseguidos políticos. Si en Nüremberg se sentenció a muerte por persecución política tenemos que pensar que los grupos sobre los cuales se ejerció estaban claros, entonces no entendemos por qué después fueron excluidos porque no se podían identificar... Por otro lado, la persecución no es equiparable al genocidio, tal vez si una etapa del segundo... Si parecemos confundidos, es porque lo estamos.

La palabra "genocidio" fue incorporada por los redactores del acto de imputación en el documento en que exponían los crímenes contra la humanidad; además, se usó repetidamente durante el juicio. Pero no logró que se incluyera el genocidio como un crimen en la sentencia final. Lo más cercano al concepto de genocidio de Lemkin (que para efectos es el único concepto que se tenía en 1945) fue el vocablo *exterminio*, reconocido como crimen contra la humanidad en el artículo 6(c) del Estatuto de Nuremberg; artículo II (1) (c) de la Ley Núm. 10; y el artículo 5(c) del Estatuto de Tokio. Pero en realidad el crimen de exterminio difiere del de genocidio ya que el exterminio comprende los casos en que se mata a grupos de personas que no comparten características comunes y en los que mata a algunos miembros de un grupo pero no a otros, mientras que el genocidio alude a lo contrario.

Esta confusión no puede ser atribuido a Lemkin, ya que precisamente, por haber sido el autor (reconocido como tal)⁴⁷³ de la palabra genocidio, fue llamado a formar

⁴⁷³ El 20 de octubre de 1946, una semana después de que los aliados ejecutaran a diez altos funcionarios y generales nazis, el New York Times publicó una nota titulada "Genocidio es el nuevo nombre del crimen imputado a los líderes nazis". El Times le otorgaba a Lemkin todo el crédito de haber

parte de la fiscalía, acompañando a Jackson, donde trabajó con el equipo norteamericano en la preparación de los juicios de Nüremberg introduciendo la nueva palabra, y ayudó a dirigir seminarios para el personal del equipo sobre los principios y antecedentes del partido nazi, y sobre la administración del gobierno alemán bajo los nazis. Fue un problema de los jueces, que, como ya dijimos, no tenían claro ni siquiera como llevar el proceso. Y como nadie quiso rebatir abiertamente la sentencia, nadie tampoco quiso aclarar las cosas.

Esto lo vemos en la Resolución 96 adoptada por la Asamblea General el 22 de noviembre de 1946, en donde se pedía al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) que preparase un borrador para una Convención sobre el crimen de genocidio. Detrás de la resolución estuvo Lemkin, quien había reemprendido su propia cruzada para conseguir que el término “genocidio” fuera incorporado al derecho internacional. Reutilizó su discurso de la V Conferencia y lo presentó en la Conferencia de Paz de París de 1946 y a otros países como una propuesta formal en la que se decía que:

- *Artículo 1. Quien, por odio hacia una colectividad racial, confesional o social, o con miras a su exterminio, emprenda una acción punible contra la vida, la integridad física, la libertad, la dignidad o la existencia económica de una persona perteneciente a dicha colectividad, será castigado por un delito de barbarie con una pena de . . . , salvo que dicha conducta esté tipificada con una pena mayor en una disposición del Código que corresponda aplicar. Al autor se le impondrá idéntica pena si su acción se dirige contra una persona que haya declarado su solidaridad con una colectividad similar o que haya intervenido en favor de ella.*
- *Artículo 2. Quien, por odio hacia una colectividad racial, confesional o social, o con miras a su exterminio, destruya sus obras culturales o artísticas, será castigado por un delito de vandalismo con una pena de . . . salvo que dicha conducta esté tipificada con una pena mayor en una disposición del Código que corresponda aplicar⁴⁷⁴.*

Apenas regresó a Estados Unidos empezó a buscar apoyo en la Asamblea General, lo que le serviría para ser nombrado asesor de la comisión encargada de redactar un nuevo borrador sobre el delito de genocidio, junto con el jurista rumano Vespasiano Pella y el francés Henri Donnadiou de Vabres. Entonces Lemkin investigó y redactó declaraciones de apoyo en varios idiomas para treinta embajadores, y cabildeó para que las aprobaran. Sus esfuerzos infatigables para ganar el apoyo de las delegaciones nacionales y de los líderes internacionales tuvieron un éxito relativo. Habló con los embajadores de Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Panamá, Cuba y la India para que patrocinaran y apoyaran una resolución que declarara al genocidio crimen internacional. Debido a que los embajadores pensaban que dicha resolución sería más eficaz si era presentada por potencias menores, se decidió que la presentaran oficialmente Panamá, Cuba y la India.

acuñado y popularizado la palabra. "Genocide is the new name for the crime fastened on the nazi leader". New York Times. 20 de octubre de 1946. sección 4, p. 13.

⁴⁷⁴ Lemkin, Raphael. "Actos que representan un peligro general (interestatal) considerados como delitos contra el derecho de gentes", *op. cit.*

Los delegados de estos países solicitaron al Secretario General incluir en la agenda de la sesión de la Asamblea General el tema del delito internacional de genocidio. El argumento que usaron fue que los juicios de Nüremberg excluyeron penar ciertos crímenes porque habían sido cometidos antes del comienzo de la guerra lo que haría que quedaran impunes ya que en el proceso debía aplicarse el principio *nullum crimen sine lege* (lo que no se aplicó en Nüremberg). Era necesario que el genocidio fuera declarado un crimen internacional y quien debía dictarlo así era la Asamblea General, como representante de la comunidad internacional, lo que haría que cualquier medida que tomara al respecto “*estaría investida de autoridad incontrovertible.*”

La mayoría de la Asamblea (incluyendo a la Unión Soviética) apoyó la idea de que el ECOSOC iniciara el trabajo de crear un proyecto de convención. Llama la atención de que no fuera la Comisión para el Desarrollo del Derecho Internacional la que se encargara de la tarea, pero ese es un asunto en el que no quisimos indagar. La secretaria de la División de Derechos Humanos consultó a Lemkin cuando preparaba el primer borrador de la Convención.

El 9 de diciembre de 1948, Naciones Unidas aprobó la Convención de las medidas de precaución y castigo del genocidio. Lemkin no se conformó con sólo este documento, y dedicó el resto de su vida a instar a distintas naciones a aprobar legislación apoyando la Convención.

En teoría, el Estado que firma y ratifica dicha firma se compromete a prevenir y castigar el crimen de genocidio. Pero a diferencia de lo que pasó en Nüremberg cuando se culpó a toda la nación alemana por los delitos de sus dirigentes, la Convención señala que los Estados son responsables de las acciones de prevención y que el castigo corresponde sólo a los individuos, aun cuando hayan actuado a nombre del Estado y que ese Estado haya obtenido beneficio de ese crimen⁴⁷⁵. Esta “responsabilidad de prevención” es lo que ha hecho que la Corte Internacional de Justicia haya calificado la prohibición del genocidio como una obligación *erga omnes*, como lo señaló en la Opinión consultiva de 1951. Además admite que no sólo la prohibición sino toda la Convención, incluida (sobre todo) la obligación de hacer comparecer ante la justicia o de extraditar a personas que hayan cometido, intentado o incitado a cometer ese crimen internacional constituyen derechos y obligaciones *erga omnes*⁴⁷⁶.

Para entender la Convención es necesario recordar siempre que no todo acto de asesinato es *per se* un genocidio. Si bien es cierto que el genocidio, como dijo Lemkin,

⁴⁷⁵ Artículo I “*Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar.*”

⁴⁷⁶ El artículo 3 de la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio establece que: “*Serán castigados los actos siguientes:*

- a) *El genocidio;*
- b) *La asociación para cometer genocidio;*
- c) *La instigación directa y pública a cometer genocidio;*
- d) *La tentativa de genocidio;*
- e) *La complicidad en el genocidio.*”

es el acto de cometer dos crímenes (la instigación a cometer el asesinato y el acto de realizarlo), tiene que cumplir con una serie de condiciones, o *mens rea*: la persona responsable de la perpetración de los actos enumerados en el artículo II ha de haber cometido tales actos, o cualesquiera de ellos, con la intención de destruir total o parcialmente un grupo de los mencionados en ese artículo de la Convención y ello por las mismas características del grupo.

El genocidio es una negación del derecho de existencia a grupos humanos enteros, mientras que el homicidio es la negación a un individuo humano del derecho a vivir. Esto es importante para efectos de comprender el asunto del individuo en la Convención: la muerte de un individuo particular debe enmarcarse en el deseo de la destrucción total o parcial del grupo del que el individuo es un componente y no es genocidio cuando se mata a una o más personas integrantes del mismo mientras no se pruebe esa intención de aniquilación.

La Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic de la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale en Estados Unidos, en su *Amicus Curiae* en apoyo de la calificación por crímenes contra la humanidad efectuada por la sentencia de 19 de abril de 2005 del caso *Adolfo Scilingo* deja claro que cualquier matanza masiva de civiles no puede considerarse genocidio, porque tanto desde el punto de vista convencional (con base en los tratados) como desde el punto de vista de la jurisprudencia, el genocidio tiene ciertas condiciones:

*La Convención contra el genocidio y la jurisprudencia internacional requieren no sólo que el objeto de los actos prohibidos sea un grupo permanente o estable, sino además que los perpetradores posean un mens rea genocida... Para constituir crímenes contra la humanidad, los actos prohibidos, incluyendo el asesinato de miles de personas, pueden ser perpetrados por diversos motivos. Para constituir genocidio, en cambio, han de ser cometidos con la intencionalidad de destruir a un grupo tal cual se define por la legislación aplicable al genocidio*⁴⁷⁷.

La Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional realizó un informe en el año 2000 en donde fue organizando la estructura de los elementos de los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra se atiene a la de las disposiciones correspondientes de los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma. Algunos párrafos de estos artículos enumeran crímenes múltiples. En tales casos, los elementos de los crímenes figuran en párrafos aparte, que corresponden a cada uno de dichos crímenes, para facilitar la identificación de los respectivos elementos.

En este informe aparece este cuadro resumen de los aspectos básicos del genocidio.

⁴⁷⁷ Ver Thiam, Doudou. *Special Rapporteur, Fourth Report on the Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*, UN Doc. A/C N .4/398. Citado en *Amicus Curiae*.

	Genocidio mediante matanza	Genocidio mediante lesión grave a la integridad física o mental	Genocidio mediante sometimiento intencional a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física	Genocidio mediante la imposición de medidas destinadas a impedir nacimientos	Genocidio mediante el traslado por la fuerza de niños
Conducta	1. Que el autor haya dado muerte a una o más personas.	1. Que el autor haya causado lesión grave a la integridad física o mental de una o más personas.	1. Que el autor haya sometido intencionalmente a una o más personas a ciertas condiciones de existencia.	1. Que el autor haya impuesto ciertas medidas contra una o más personas.	1. Que el autor haya trasladado por la fuerza a una o más personas.
Nota	Nota: La expresión "dado muerte" es intercambiable con la expresión "causado la muerte".	Nota: Esta conducta puede incluir, entre otros, actos de tortura, violaciones, violencia sexual o tratos inhumanos o degradantes.	Nota: La expresión "condiciones de existencia" podrá incluir, entre otras cosas, el hecho de privar a esas personas de los recursos indispensables para la supervivencia, como alimentos o servicios médicos, o de expulsarlos sistemáticamente de sus hogares.		Nota: La expresión "por la fuerza" no se limita a la fuerza física, sino que puede incluir la amenaza de la fuerza o la coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa o esas personas o contra otra o aprovechando un entorno de coacción.
consecuencia o circunstancia			4. Que las condiciones de existencia hayan tenido el propósito de acarrear la destrucción física, total o parcial, de ese grupo.	4. Que las medidas impuestas hayan tenido el propósito de impedir nacimientos en el seno del grupo.	4. Que el traslado haya tenido lugar de ese grupo a otro grupo.
					5. Que los trasladados hayan sido menores de 18 años.
					6. Que el autor supiera, o hubiera debido saber, que los trasladados eran menores de 18 años.

	2. Que esa persona o personas hayan pertenecido a un grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado.	2. Que esa persona o personas hayan pertenecido a un grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado.	2. Que esa persona o personas hayan pertenecido a un grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado.	2. Que esa persona o personas hayan pertenecido a un grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado.	2. Que esa persona o personas hayan pertenecido a un grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado.
la intención	3. Que el autor haya tenido la intención de destruir, total o parcialmente, a ese grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.	3. Que el autor haya tenido la intención de destruir, total o parcialmente, a ese grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.	3. Que el autor haya tenido la intención de destruir, total o parcialmente, a ese grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.	3. Que el autor haya tenido la intención de destruir, total o parcialmente, a ese grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.	3. Que el autor haya tenido la intención de destruir, total o parcialmente, a ese grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.
Contexto	4. Que los actos hayan tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción.	4. Que los actos hayan tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción.	5. Que los actos hayan tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción.	5. Que los actos hayan tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción.	7. Que los actos hayan tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción.
Nota	La expresión "en el contexto de" incluiría los actos iniciales de una serie que comienza a perfilarse; La expresión "manifiesta" es una calificación objetiva.	La expresión "en el contexto de" incluiría los actos iniciales de una serie que comienza a perfilarse; La expresión "manifiesta" es una calificación objetiva.	La expresión "en el contexto de" incluiría los actos iniciales de una serie que comienza a perfilarse; La expresión "manifiesta" es una calificación objetiva.	La expresión "en el contexto de" incluiría los actos iniciales de una serie que comienza a perfilarse; La expresión "manifiesta" es una calificación objetiva.	La expresión "en el contexto de" incluiría los actos iniciales de una serie que comienza a perfilarse; La expresión "manifiesta" es una calificación objetiva.

Fuente: Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional Adición Proyecto de texto definitivo de los Elementos de los Crímenes. 2000 www.un.org/law/icc/statute/elements/elemfra.htm. En www.preventgenocide.org/es/genocidio/elementos.htm.

El tema del “grupo” no es menor. De hecho, tanto en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda (TPIR) y en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) reiteraron que la/s víctima/s de genocidio no son seleccionadas como blanco en virtud de sus cualidades individuales, sino porque pertenece a un grupo.

En *The Prosecutor v. Zoran Kupreškic*, el TPIY estableció que el genocidio es un crimen:

“... perpetrado contra personas que pertenecen a un grupo específico y que son consideradas como blanco por esa pertenencia... [L]o que importa es la intencionalidad de

establecer una discriminación: atacar a personas por sus características étnicas, raciales o religiosas... [E]sa intencionalidad ha de ir acompañada por la intención de destruir, total o parcialmente, al grupo al que las víctimas del genocidio pertenecen.”⁴⁷⁸

De igual modo, en *The Prosecutor v. Krstic*, el TPIY reiteró que:

*“...el ataque dirigido contra las víctimas de genocidio ha de serlo por razón de su pertenencia a un grupo. Ésta es la única interpretación coincidente con la intencionalidad que caracteriza el crimen de genocidio. La intención de destruir un grupo como tal, total o parcialmente, presupone que las víctimas fueron seleccionadas por razón de su pertenencia al grupo cuya destrucción se pretende.”*⁴⁷⁹

Esta intencionalidad supone un *dolus specialis*, que se requiere además de la intencionalidad delictiva o criminal que acompaña al delito subyacente. Esa intencionalidad especial requiere que el perpetrador “pretendiera claramente el resultado”⁴⁸⁰. La definición del crimen de genocidio requiere un grado de conocimiento del objetivo último de la conducta criminal, más que el conocimiento de cada detalle de un plan o política globales de genocidio. Se presume que el subordinado conoce las intenciones de sus superiores cuando recibe órdenes para cometer los actos prohibidos contra individuos pertenecientes a un grupo determinado. Por tanto, no se le puede eximir de responsabilidad si cumple las órdenes de cometer actos destructivos contra las víctimas seleccionadas por pertenecer a un grupo determinado, alegando que desconocía todos los aspectos del plan o política globales de genocidio.

Cuando no pueda demostrarse la intencionalidad, el acto cometido continúa siendo punible, pero no como genocidio. El *mens rea* específico para este tipo requiere que se haya llevado a cabo el *actus reus*, pero vinculado a la intencionalidad o finalidad que va más allá de la mera ejecución del acto.

Esto fue lo que ocurrió en el caso de Momcilo Krajišnik, ex Presidente de la Asamblea Serbo Bosnia, condenado el 27 de septiembre de 2006 por el Tribunal Penal

⁴⁷⁸ La *Fiscalía v. Zoran Kupreskic*, et al. ICTY, IT -95-16-T. Sala de Primera Instancia, 636, 14 de enero de 2000. Citado en *Amicus Curiae* ante el Tribunal Supremo español, Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Facultad de Derecho de Yale, 13 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/espana/juicioral/doc/yaleamicus2.html>.

⁴⁷⁹ La *Fiscalía v. Radislav Krstic*, ICTY, IT -98-33-PT. Sala de Primera Instancia, 561, 02 de agosto de 2001 (énfasis en el original). Citado en *Amicus Curiae*.

⁴⁸⁰ *Musema* (Trial Chamber), 27 de enero de 2000, IC T R -96-13-A, párr. 164. Este requisito ha sido analizado por múltiples juristas y tribunales. Por ejemplo, la Sala de Primera Instancia en el caso *Rutaganda*, explica que “El genocidio se distingue de otros crímenes porque requiere un *dolus specialis*, una intencionalidad específica. La intencionalidad específica de un crimen es la intención específica que, como elemento del crimen, requiere que el perpetrador haya querido claramente el resultado de que se le acusa. El *dolus specialis* del crimen de genocidio estriba en “la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. Una persona puede ser condenada por genocidio sólo cuando haya quedado demostrado que cometió uno de los actos enumerados en el art. 2.2 del Estatuto con la intencionalidad específica de destruir total o parcialmente a un grupo en concreto” (*Prosecutor v. Rutaganda* (Trial Chamber), 6 de diciembre de 1999, párr. 59) Ver también *Akayesu*, donde el Tribunal sostuvo que el crimen de genocidio tiene tres componentes principales: i) la intención de destruir un grupo, ii) la intención de destruir un grupo total o parcialmente, y iii) la intención de destruir un grupo que se identifica por: su nacionalidad, raza, etnicidad o religión. (*Akayesu* (Trial Chamber), 2 de septiembre de 1998 párrs. 498, 517-522)

Internacional para la ex Yugoslavia por crímenes contra la humanidad. Este caso constituye un claro ejemplo de lo que se denomina “limpieza étnica”. En el caso *Krajišnik*, el TPIY consideró que “en cuanto a la intencionalidad, el genocidio requiere prueba de la intencionalidad de cometer el acto subyacente, o *actus reus*, además de la prueba de la intencionalidad específica genocida”. Dado que el TPIY “no halló pruebas concluyentes de que cualesquiera actos fueron perpetrados con la intencionalidad de destruir [al] grupo étnico” absolvió a Krajišnik de genocidio y le condenó por crímenes contra la humanidad por la participación del acusado en lo que se denomina ya en la doctrina internacional “*Joint Criminal Enterprise*” o empresa criminal conjunta. O sea, el Tribunal estimó, que si bien se daba el *actus reus*, no pudo acreditarse el *mens rea*⁴⁸¹.

Ahora bien, si se habla de “grupo” no se alude a cualquiera. Sólo los grupos nacionales, étnicos, raciales y religiosos pueden ser víctimas de genocidio, quedando excluidos expresamente los sociales o políticos. Lemkin los había incluido en el borrador de la Convención, pero posteriormente se eliminó la referencia ante la necesidad de contar con el apoyo del bloque comunista (representado mayoritariamente por la URSS), que objetó esta acepción. La razón de no incluir a los grupos sociales y políticos fue que no son suficientemente claros, estables y/o definidos para los propósitos del crimen de genocidio. Como en Nüremberg los grupos políticos se incluyeron en la definición de crímenes contra la humanidad, se mantuvieron en esa categoría ya que estos crímenes aluden al ataque generalizado o sistemático contra una población civil sin especificar el tipo de grupo al que ha de ir dirigido el ataque.

Esto, que puede parecer sencillo de entender, no lo fue tanto en el Tribunal de Rwanda. En el caso de *George Anderson Nderubumw e Rutaganda v. The Prosecutor*, el TPIR reconoció la falta de una definición precisa de “grupo nacional” bajo el derecho internacional en materia de genocidio. Como consecuencia, el Tribunal declaró que a efectos de determinar si se da genocidio, el que un grupo contra el que van dirigidos los actos relevantes sea un grupo nacional ha de ser “evaluado a la luz del contexto concreto político, social y cultural”. No obstante, el Tribunal continuó exponiendo que:

“... de la lectura de los travaux préparatoires de la Convención contra el genocidio... ciertos grupos, como los grupos políticos y económicos, han sido excluidos de los grupos protegidos porque son considerados como “grupo móviles” a los que uno se une a través de un compromiso individual, político... Se supone que la Convención buscaba cubrir a grupos relativamente estables y permanentes.”⁴⁸²

Y si el genocidio se comete en el curso de un conflicto militar el asunto sigue siendo complicado. Esto fue lo que pasó en el caso de la intervención humanitaria para ayudar a los kurdos. Se recurrió al artículo 50 del Protocolo I Adicional de 1949, donde se define a un “civil” como a todo individuo que no es miembro de las fuerzas armadas o que, en todo caso, no sea un combatiente. Población civil engloba todas las personas que son civiles en ese sentido. El Artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra es también una guía sobre el significado de “población civil” a los efectos de

⁴⁸¹ La Fiscalía v. Momilo Karjišnik, ICTY, IT -00-39-T . Sala de Primera Instancia, 27 de septiembre de 2006, 858 y 869.

⁴⁸² ICTR -96-6-A, Sentencia de 6 de diciembre de 1999, ratificada en apelación el 26 de mayo de 2003; y pp 56 y 57 de *Amicus Curiae*.

crímenes contra la humanidad. Esta disposición refleja “*consideraciones elementales de humanidad*” que son de aplicación bajo el derecho internacional consuetudinario a cualquier conflicto armado. Fija un nivel mínimo de protección de las “*personas que no participen directamente en las hostilidades*.”⁴⁸³. La violación del artículo 3 común es acto constitutivo de un genocidio si es cometido durante un conflicto armado no internacional.

Lo interesante de todo este debate sobre los “grupos” y la definición de genocidio es que la idea que estaba en la mente de los delegados que aprobaron la Convención eran los actos de genocidios internos, no externos (por ejemplo el caso de los países miembros de la OTAN en la Antigua Yugoslavia o el de Rwanda contra la República Democrática del Congo). En eso jugó en contra la imagen que se estaba dando de los crímenes de los nacionalsocialistas alemanes y japoneses durante la Segunda Guerra Mundial, y que, como vimos, el asunto de jurisdicción se decidió entre Churchill, Stalin y Rooveit. La preocupación por definir el crimen de genocidio y que esa definición contara con el apoyo de los miembros de la Asamblea General hizo que el tema de la jurisdicción pasara a un segundo plano. Eso crearía un segundo problema: si bien los Estados aceptaron la definición no estaban dispuestos a someterse a los términos de la Convención.

Esos son los dos problemas que la Convención no resuelve: la jurisdicción y las reservas.

6.4. Los problemas de la Convención

Cuando hablamos de la Convención, debemos tomar en cuenta que por un lado tenemos las responsabilidades teóricas de los Estados que lo han ratificado, y lo que realmente ocurre. En concreto, para que se establezca el delito es necesario una declaración expresa y documentada de la intención de cometer este crimen, no basta con los hechos.

Eso afecta directamente a la *jurisdicción*.

Por el otro lado, los Estados en donde ha ocurrido un genocidio se conforman con una condena, pero la mayoría no se comprometen la tarea de la prevención y rara vez con la sanción.

Eso se relaciona con las *reservas* hechas al artículo IX (realizadas por 15 Estados partes).

⁴⁸³ Prosecutor v. Duško Tadić, Decision on Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 02 October 1995, párr. 102. Citado en La Fiscalía v. Momilo Karjišnik, Trial Chamber I, Case: IT -00-39-T , 27 September 2006. Texto completo en su versión original en inglés disponible en: <http://www.un.org/icty/krajisnik/trialc/judgement/kra-jud060927e.pdf>, párr. 706.

- Jurisdicción.

Tomando el punto de vista que es un delito que se comete por personas dentro de un territorio contra un grupo étnico, religioso, etc., que también está dentro de ese territorio, en el artículo VI se menciona que las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio se cometió el acto o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las Partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción.

En otras palabras, el Convenio sobre Genocidio no establece la jurisdicción universal pero tampoco la excluye, lo que, teóricamente, permitiría que un Estado, cumpliéndose ciertos requisitos, juzgara se crimen. Pero esto no significa en caso alguno una respuesta, como se puede ver en el dictamen de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional de España en el caso de la demanda interpuesta por Ribogerta Menchú Tumán ante el Juzgado de guardia de la Audiencia Nacional de España, STC 237/2005, de 26 de septiembre de 2005, cuando intentó establecer la jurisdicción para enjuiciar el crimen del genocidio en la Convención.

3) Admitiendo “con carácter provisionalísimo” que los hechos denunciados puedan ser constitutivos de genocidio, no cabe interpretar, como hacen los recurrentes, que el Convenio de 1948 consagre en su art. 1 (en el que “las Partes contratantes... se comprometen a prevenir y a sancionar” este delito) la jurisdicción universal, pues el art. 6 establece la competencia de la Jurisdicción del territorio o de una Corte penal internacional y el art. 8... contempla otra forma de reacción, distinta del establecimiento por parte de cada Estado de su propia jurisdicción conforme a dicho principio de persecución universal...

4)... En este punto afirma el Alto Tribunal que “la jurisdicción es una manifestación de la soberanía del Estado, por lo que sus límites iniciales son coincidentes con los que corresponden a aquélla, que en muchos aspectos viene determinada por la de otros Estados”, de modo que “no son absolutamente equiparables los supuestos referidos a lugares no sometidos a ninguna soberanía estatal y aquellos otros en los que la intervención jurisdiccional afecta a hechos ejecutados en el territorio de otro Estado soberano”.

5). Tal como ha sido expuesto con detalle en los antecedentes, el Tribunal Supremo fundamenta la denegación de la competencia jurisdiccional española en distintos argumentos... Por lo que respecta al delito de genocidio (en el que prácticamente centra su argumentación), a pesar de manifestar en un primer momento que el Convenio, frente al criterio de los demandantes, si bien “no establece expresamente la jurisdicción universal, tampoco la prohíbe”, lo cierto es que termina por afirmar lo contrario, considerando que su artículo VIII “no autoriza a cada Estado a instituir su jurisdicción bajo aquel principio de jurisdicción universal, sino que contempla otra forma distinta de reaccionar frente a la comisión de este delito fuera de su territorio, estableciendo expresamente el recurso a los órganos competentes de la ONU con la finalidad de que adopten las medidas pertinentes en cada caso” (fundamento jurídico séptimo).⁴⁸⁴

En otras palabras: la aplicación de la Convención está reñida con la complejidad de establecer cuándo estamos hablando de genocidio y las responsabilidades individuales de este acto. El problema es que, precisamente, el principal obstáculo para enjuiciar a los criminales está en el consentimiento de los Estados. Los Estados temen perder soberanía. Esto hace que, al crearse tribunales penales, como en el caso de

Yugoslavia y Rwanda, sea necesario establecer un nuevo tipo de relación, para preservar la soberanía de los Estados sin alterar el objetivo de reducir la impunidad. Así, en el caso de la Corte Penal Internacional (CPI), en su Estatuto (que contempla el crimen del genocidio) se consideró que, en lugar de tener primacía sobre los tribunales nacionales, sería complementaria de éstos y sólo intervendría cuando no se dispone de una jurisdicción penal nacional para realizar sus tareas o ésta es incapaz de hacerlo. Según el concepto de jurisdicción complementaria, la CPI tendría competencia para investigar y enjuiciar un asunto siempre y cuando un Estado no reivindique su jurisdicción. Los Estados siguen teniendo el papel principal, pero si no lo asumen o consideran que es imposible hacerlo, no muestran interés en el asunto o actúan de mala fe, la CPI se hará cargo de esa función para garantizar que se haga justicia.

*...en virtud del principio actual de la jurisdicción universal, todo Estado tiene derecho a enjuiciar a las personas acusadas de haber cometido crímenes de guerra, sin necesidad de obtener el consentimiento de cualquier otro Estado. Con este principio se reafirma sencillamente la idea fundamental de que los criminales de guerra no disfrutan de inmunidad procesal; los culpables de crímenes de guerra son responsables de sus actos y deben ser juzgados. Por consiguiente, si el Tribunal ha de intervenir solamente cuando no lo hayan hecho los Estados y si se le impone otro obstáculo - el del consentimiento - antes de que pueda ejercer su jurisdicción, se allana el camino para el fracaso de nuestro proyecto. Si, al instaurar un tribunal penal internacional, el propósito es, de hecho, promover el enjuiciamiento efectivo y la represión de crímenes de preocupación internacional, el TPI debe tener una jurisdicción inherente con respecto a los crímenes más graves, a saber, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.*⁴⁸⁵

- Reservas a la Convención.

En este punto es necesario remitirse a la Opinión Consultiva de 1951 de la CIJ.

El problema de las reservas a los tratados no es un tema único de la Convención sobre el genocidio, se presentó antes de que la misma Naciones Unidas fueran creadas. Había dos corrientes antes de 1951: la de la práctica general que exigía que las reservas formuladas a un tratado fuesen aceptadas por todas las partes en el tratado; en caso contrario, el reservante no se convertía en parte en el tratado; y la que se planteó desde la Unión Panamericana que defendía que una reserva no impedía que un tratado entrase en vigor entre el reservante y uno o varios Estados ya partes si éstos aceptaban la o las reservas. No exigía pues la unanimidad de los Estados ya obligados por el tratado y ello facilitaba la mayor participación de otros Estados que deseaban formular reservas.

Para resolver este tema, la Asamblea General solicitó en 1950 un dictamen sobre el Asunto de las Reservas a la Convención sobre el Genocidio (que se ha considerado para todas las demás convenciones de derechos humanos y de otras materias) planteando las siguientes dudas:

⁴⁸⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja. *Informe El régimen de consentimiento del Estado contra la jurisdicción universal Crímenes de guerra - Crímenes de lesa humanidad - Crimen de genocidio* 10-12 1997 <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDM9B>

- Si un Estado, que ha formulado una o varias reservas, ¿puede ser considerado parte en un tratado cuando algunos de los que ya fueran partes objetan sus reservas pero otros las aceptan?
- ¿Cuáles deben ser los efectos producidos por las reservas sobre las relaciones entre las partes que han aceptado la reserva y el reservante y las partes que la han objetado y el reservante?
- ¿Cuáles son los efectos de las objeciones formuladas a una reserva si las objeciones han sido efectuadas por un firmante que todavía no es parte en el tratado o por un Estado que tiene derecho de firmarlo o de adherirse a él pero todavía no lo ha hecho?

La postura de la CIJ (emitida en 1951⁴⁸⁶) con respecto a la primera pregunta fue (y es): como en la Convención sobre el Genocidio no había referencias a las reservas, no se podían deducir que estaban prohibidas (*In the absence of an article in the Convention providing for reservations, one cannot infer that they are prohibited*) La idea central fue, mas que se firmara un documento que realmente castigara el genocidio, como dice su nombre, era condenarlo de forma lo más mayoritaria posible.

*What is the character of the reservations which may be made and the objections which may be raised thereto? The solution must be found in the special characteristics of the Convention on Genocide. The principles underlying the Convention are recognised by civilised nations as binding on States even without any conventional obligation. It was intended that the Convention would be universal in scope. Its purpose is purely humanitarian and civilising...Consequently, question I, on account of its abstract character, cannot be given an absolute answer. The appraisal of a reservation and the effect of objections depend upon the circumstances of each individual case.*⁴⁸⁷

Con respecto a la segunda pregunta, la CIJ remarcó los aspectos de la primera: que las reservas se hacen con el consentimiento de los Estados partes de la Convención, sobre la base de las apreciaciones individuales de las reservas, dentro de los límites del criterio del objeto y el objetivo. *"In the ordinary course of events, assent will only affect the relationship between the two States"*. Pero la Corte no pudo evitar el problema de la jurisdicción, ya que las principales reservas están en el artículo IX:

It might aim, however, at the complete exclusion from the Convention in a case where it was expressed by the adoption of a position on the jurisdictional plane: certain parties might consider the assent as incompatible with the purpose of the Convention, and might wish to settle

⁴⁸⁶ Reservas a la Convención sobre el Genocidio, Opinión Consultiva, CIJ, Recueil 1951 pág. 23. Opinión Consultiva OC-1/81, citada, párr. 24.

⁴⁸⁷ *Íbidem.* ¿Cuál es el carácter de las reservas que pueden ser hechas y de las objeciones que se pueden suscitar? La solución se debe encontrar en las características especiales de la Convención sobre Genocidio. En esa Convención, los Estados contratantes no tienen intereses particulares, sino un único interés común: lograr esos elevados propósitos que constituyen la razón de ser de la Convención. **Su propósito es puramente humanitario y civilizador...** Por lo tanto, la pregunta I, a causa de su carácter abstracto, no se puede dar una respuesta absoluta. **La valoración de una reserva y el efecto de objeciones dependen de las circunstancias de cada caso individual.**

*the dispute either by special agreement or by the procedure laid down in the Convention itself.*⁴⁸⁸

Con respecto a la tercera, la CIJ determinó que:

- que una objeción a una reserva, formulada por un Estado signatario que todavía no ha ratificado la Convención, no puede tener el efecto jurídico indicado en la respuesta a la primera cuestión más que con posterioridad a la ratificación. Hasta ese momento, solamente sirve para advertir a los otros Estados de la eventual actitud del Estado signatario.
- que una objeción a una reserva, formulada por un Estado que tiene el derecho de firmar o de adherirse (al tratado), pero que no lo ha hecho todavía, no produce ningún efecto jurídico”

La conclusion de la CIJ es que:

*The contracting States do not have any individual advantages or disadvantages nor interests of their own, but merely a common interest. This leads to the conclusion that the object and purpose of the Convention imply that it was the intention of the General Assembly and of the States which adopted it, that as many States as possible should participate. This purpose would be defeated if an objection to a minor reservation should produce complete exclusion from the Convention. On the other hand, the contracting parties could not have intended to sacrifice the very object of the Convention in favour of a vague desire to secure as many participants as possible. It follows that the compatibility of the reservation and the object and the purpose of the Convention is the criterion to determine the attitude of the State which makes the reservation and of the State which objects.*⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Esto podría apuntar, sin embargo, en la exclusión completa de la Convención en un caso donde fue expresado por la adopción de una posición sobre el plano jurisdiccional: ciertas partes podrían considerar el asentimiento como incompatible con el objetivo de la Convención, incompatible con el objetivo de la Convención, y podría desear colocar la discusión según el acuerdo especial o según el procedimiento se acostó en la Convención sí mismo.

⁴⁸⁹ En esa Convención, los Estados contratantes no tienen intereses particulares, sino un único interés común: lograr esos elevados propósitos que constituyen la razón de ser de la Convención. Por consiguiente, dado que se trata de una convención de ese tipo, no puede hablarse de ventajas o desventajas individuales de los Estados, o del mantenimiento de un perfecto equilibrio contractual entre derechos y obligaciones. La consideración de los fines superiores de la Convención es, en virtud de la voluntad común de las partes, el fundamento y la medida de todas las disposiciones. Los Estados que lo contraen no tienen ningunas ventajas o desventajas individuales, ni en sus propios intereses, sino simplemente expresan un interés común. Esto nos lleva a la conclusión que el objeto y el propósito de la convención implican que era la intención de la Asamblea General y de los Estados que la adoptaron, que participaran en ella tantos Estados como fuera posible. Este propósito sería derrotado si una objeción a una reserva de menor importancia produjera la exclusión completa de la convención...”

7. Naciones Unidas y la injerencia humanitaria: los casos de Kurdistán, Somalia, Rwanda y Yugoslavia.

En su Informe del Milenio de 2000, el entonces Secretario General, Kofi Annan, recordando el fracaso del Consejo de Seguridad para actuar en forma enérgica en Rwanda y Kosovo, planteó la siguiente pregunta a los Estados Miembros:

“Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”

Las imágenes de estos genocidios, junto con los de Somalia y Yugoslavia, hicieron que la discusión pasara de ser sobre el “derecho a la intervención humanitaria” para mutar en el concepto de “responsabilidad de proteger” que en palabras simples significa que los Estados tienen el deber y la responsabilidad, ante una violación masiva de derechos humanos y la subsiguiente incapacidad de algún país para evitarla, de intervenir a favor de las víctimas.

Sin embargo, todos los años de la Guerra Fría se cometieron muchos genocidios, como en Camboya, Timor Oriental o en la Unión Soviética sin que no se moviera la comunidad internacional ni menos Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, porque aun cuando los hechos se conocieran y se supiera que vidas humanas estaban en riesgo evidente, si un genocidio se comete dentro de un territorio, se aplicaría el principio de no intervención, y ni Naciones Unidas ni el Consejo podrían actuar, ya que el Consejo sólo puede actuar en caso de que la seguridad internacional esté en riesgo, no en defensa de los derechos humanos.

Por el otro lado, cada vez había más organizaciones humanitarias exigían medidas para proteger a la población de matanzas y que los genocidas fueran condenados. Sobre lo segundo siempre dependerá de los nexos de los genocidas y las redes de “amigos” que tengan. Pero lo primero topaba una y otra vez con la soberanía... hasta que se encontró una vía.

¿Cuándo un genocidio pone en riesgo la seguridad internacional? Cuando hay una migración masiva de personas que huyen de un país.

Cuando un país cae en una dramática violación de derechos humanos la población se mueve de los lugares de peligro hacia zonas seguras. Si las zonas seguras están fuera de la frontera, lo hacen, aun cuando se cierran las fronteras. Esto obviamente conlleva la desestabilización del Estado adonde llegan esos desplazados, y por ende se plantea un riesgo de conflicto. El desplazamiento masivo de un grupo humano fuera de su país de origen hace además que entre en juego Naciones Unidas a través de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que tiene

como mandato ocuparse de la población desplazada una vez que cruza la frontera de su país de origen.

Mientras esos refugiados y desplazados se mantienen dentro de su país no llaman la atención. Pero si salen y lo hacen en oleadas de miles de personas, ya dejan de ser invisibles, porque llegan a países que no cuentan con programas de incorporación, sin tener un plan de colocación y sin regulación ni ajuste a parámetros internos de capacidad de ofrecer trabajo y residencia. Mientras los flujos migratorios regulares tienden a asimilarse en la sociedad que los recibe sin perder sus rasgos originales de cultura, credo o incluso idioma, manteniéndose en colonias o en clubes de origen, en el caso de las migraciones masivas la tendencia es al ostracismo entre los grupos que la integran, constituyendo verdaderos ghettos urbanos, desprendidos del sistema social imperante y de escasa interacción con el mismo, imposibilitando por completo la incorporación al pueblo que los acoge... sobre todo porque estos migrantes masivos arrastran consigo el caos que les obliga a salir de sus casas.

Los pro-injerencia manejaron ese argumento en su favor, o sea que los migrantes masivos provienen de naciones sumidas en el caos político, escapan de regímenes corruptos, revoluciones, crisis económicas permanentes o estados crónicos de ingobernabilidad. Es decir, en condiciones donde la seguridad, el desarrollo humano y la posibilidad de surgir están en el plano de lo incierto. Y que al emigrar ponen en riesgo a toda la zona. Un “Estado de desorden” como es el caso de Somalia, ha empujado grandes flujos migratorios de refugiados hacia los demás países del cuerno de África, desestabilizando unos equilibrios étnicos ya frágiles de por si incluso en el oasis de estabilidad que representaba Kenia hasta ahora.

Eso ya entraría en las competencias del Consejo de Seguridad, porque debe velar por la seguridad internacional.

Naciones Unidas había enfrentado durante muchos años la disputa entre los Estados pro – injerencia y los defensores del principio de no intervención, y siempre como organización había acabado por inclinarse hacia los segundos. Esto no significa que no se haya intentado usar ese argumento, como refleja el caso emblemático de Nicaragua y Estados Unidos, o el de Guatemala que comentamos en el primer capítulo, pero normalmente la respuesta era de reprobación ya que se repetía constantemente que no había nada que se impusiera por sobre la soberanía de los Estados.

Una de las pocas veces que tuvo éxito fue en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las políticas de apartheid en 1960 en el que se reconoce que esta política de segregación racial aplicada en África del Sur (hoy Namibia y Sudáfrica) podría poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, lo que fue ratificado mediante la resolución 418 de 1977, que impuso un embargo a la venta de material militar a ese país debido a esta medida. Esta resolución motivó al delegado de la India a incluir en los debates de la agenda internacional la protección y la garantía de los derechos humanos. Dentro de este contexto, Rodeshia del Sur sufrió las sanciones de carácter no militar, aprobadas por el Consejo a través de las resoluciones 217 (1965), 232 (1966), 253 (1968) y 277 (1970), como respuesta a la declaración unilateral de

independencia por una minoría blanca racista que practicaba también una política discriminatoria liderados entonces por Ian Smith.

En 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció una Comisión Independiente en Asuntos Internacionales Humanitarios mediante la resolución 37/201. Dicha Comisión concluyó que el derecho internacional humanitario tenía una serie de vacíos debido a que requería el asentimiento gubernamental para ser aplicado en los conflictos internos. Más aún, el informe final recomendó la implementación de ayuda humanitaria independientemente de las condiciones sociales o de la posición política de las víctimas. El Instituto de Derecho Internacional señaló que la provisión de asistencia humanitaria por parte de un Estado, de un grupo de Estados o de organizaciones internacionales en favor de una población en peligro no constituía una intervención ilegal. Pero no fue suficiente argumento en pro de la injerencia humanitaria, hasta que la situación cambió a finales de la década de los 80's.

En medio del proceso de *glásnost* (en ruso Гласность, apertura, transparencia o franqueza) y *perestroika* (en ruso Перестройка, "reestructuración") de Mikail Gorbachov en la Unión Soviética, comienza a vislumbrarse el fin de la Guerra Fría, y con ello la necesidad de enfrentar las situaciones que habían quedado ensombrecidas por ese conflicto: los disturbios internos y los efectos de las catástrofes naturales en las personas.

Así, aparecen tres resoluciones de Naciones Unidas, que se consideran clave en esta materia: la resolución 43/131 de 8 de diciembre de 1988, la resolución 45/100 de 14 de diciembre de 1990 y la resolución 46/182 de 19 de diciembre de 1991.

7.1. Resoluciones 43/131, 45/100 y 46/182.

La resolución 43/131 (o Derecho de Nueva York) titulada "Asistencia humanitaria a las víctimas de las catástrofes naturales y situaciones de urgencia de la misma naturaleza"⁴⁹⁰, fue la primera vez que la ONU señaló que "la urgencia impone el libre acceso a las víctimas", en concreto por las ONGs humanitarias, ratificando un hecho que para ese entonces era más que obvio: las catástrofes naturales o las situaciones de dimensiones semejantes tienen profundas repercusiones sociales y económicas para los países implicados. De hecho, la falta de asistencia a las víctimas afectadas por estos eventos constituye un atentado en contra de la vida y la dignidad humana, lo que en concreto significa una violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para subsanarlo, se establecía como una obligación no jurídica sino más bien moral el libre acceso por parte de organizaciones tanto al Estado afectado por la

⁴⁹⁰ La resolución fue redactada por Bernard Kouchner con la influencia de Bettati, que deseaba que el texto de la resolución pudiese abarcar también las "catástrofes políticas", lo que fue rechazado por la mayor parte de los países. Fue presentada a la Asamblea por Francia, si bien la propuesta francesa se quedaba más atrás de las pretensiones expresadas por la Conferencia sobre Derecho y Moral Humanitarios.

catástrofe como a los Estados limítrofes a participar estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación “*por medio de la autorización del tránsito de la asistencia humanitaria*” (párrafo 9). Este principio quiere decir que tanto el Estado cuya población es beneficiada por la ayuda externa, así como los países vecinos, no pueden obstaculizar el acceso hacia las víctimas. Todo el mundo es requerido para tomar parte en la cooperación internacional en favor de las víctimas. La intención fue evitar el que los gobiernos bloquearan la implementación de medidas necesarias dirigidas con tal fin. Posteriores interpretaciones añadirían que la soberanía de los estados puede ser violada cuando los propios gobiernos impiden el acceso a la población civil perseguida, masacrada y con peligro de subsistencia.

El primer país en hacer uso de esta resolución literalmente al día siguiente fue Rusia, con el fin de apoyar a Armenia que se había visto afectado: canceló los requisitos aduaneros y la necesidad de visados y abrió sus fronteras a la ayuda internacional. Varios gobiernos enviaron soldados, bomberos y provisiones.

Desde su aprobación, muchas organizaciones han indicado que se consagra la identidad internacional y jurídica de las víctimas, lo cual no es del todo correcto. Si pensamos que estamos hablando de una resolución de 1988, ningún país hubiera aceptado una violación flagrante de la soberanía. Lo que se impone, como ya mencionamos, es una obligación moral de que un Estado autorice el acceso de ayuda. Prueba de la mala interpretación es que esta resolución no tiene fuerza legal para imponerse: fue aprobada por la Asamblea General y no como se menciona en muchos textos por el Consejo de Seguridad. Otro punto, mencionado por el mismo Kouchner, es que era un texto ambiguo y diplomático, lo que desmiente la idea de que puede aplicarse sin un análisis serio o algunas consideraciones, que fue la razón por la cual se aprobó la resolución 45/100 que buscaba clarificar los puntos enigmáticos del texto. Lo que sí hay que destacar es el hecho que esta resolución por primera vez consagra el papel de las organizaciones no gubernamentales al lado de los estados y la necesidad de libre acceso a las víctimas en caso de catástrofes naturales o situaciones similares de urgencia. No hay alusión expresa sobre conflictos internos, que entonces (como siempre) los había, salvo alusiones veladas, o que se han descifrado de esa manera.

El problema radicaría en que la Asamblea hacía suyo un problema que estaba comenzando a ser considerado un asunto de seguridad, campo propio del Consejo de Seguridad. La Asamblea, en los casos en que el Consejo no cumple con su “obligación” de determinar la existencia de “toda” amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y adoptar la medidas adecuadas eficaces y rápidas para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales puede, en virtud de las facultades que le otorgan los artículos 10, 11 y 12¹⁰⁻¹¹ tomar medidas al respecto, como lo hizo en el caso de la Resolución 377 (V) o **Unión pro Paz**⁴⁹¹, de 3 de noviembre de 1950 ante el bloqueo del Consejo de Seguridad como consecuencia de la política de “silla vacía”

⁴⁹¹

Esta resolución estuvo respaldada por Estados Unidos ya que en 1948 convocó a elecciones para establecer un gobierno en Corea, que estaba entonces dividida. En la zona norte, parte que se encontraba bajo el mando de la Unión Soviética, se negó a participar y pusieron como Primer Ministro de esta parte a Kim IL Sung que se encontraba exiliado en la Unión Soviética.

aplicada por la Unión Soviética⁴⁹² en el asunto de la guerra de Corea⁴⁹³. Esta resolución indica que en caso del que el Consejo no cumpla con sus responsabilidades, no exime a los Estados Miembros de las obligaciones que les impone la Carta, ni a las Naciones Unidas de la responsabilidad que tienen en virtud de la misma, de mantener la paz y seguridad internacionales (párrafo séptimo) y reconoce que tal incumplimiento no priva a la Asamblea General de los derechos que tiene en virtud de la Carta, ni la exime de las responsabilidades que le impone la misma respecto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (párrafo octavo)⁴⁹⁴.

Esto abría la puerta para que el país patrocinador de la resolución pudiera defender su postura sobre la necesidad de imponer una nueva excepción a la soberanía. El gobierno de Francia, encabezado entonces por François Mitterrand había apoyado la I Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios, trasladando los acuerdos a los que se había llegado a Naciones Unidas, siguiendo la línea argumental al

⁴⁹² China, tras la Segunda Guerra, había caído en una grave situación interna, ya que, como recordaremos, el emperador había traicionado a su país y había apoyado a los japoneses, que durante la guerra se habían asentado en Manchuria. Esto llevó a una revolución interna encabezada por de Mao Zedog (Mao Tse-Tung) que se enfrentó al gobierno de facto que gobernaba entonces. Finalmente, Mao logró imponerse. China, como recordaremos, había sido Estado fundador de Naciones Unidas y miembro del Consejo de Seguridad, por lo que en el momento en que se crea Taiwán (o más bien China Nacionalista) se la acepta a ésta como representante de China, y no a la República Popular. La Unión Soviética se ausentó del Consejo como represalia, y sólo regresó cuando se dicta las resoluciones referentes a Corea y en la que se calificó por primera vez una situación como quebrantamiento de la paz, basado en el art. 39 de la Carta de Naciones Unidas, y se recomendó a los Estados Miembros que prestaran la ayuda que fuere necesaria a la República de Corea.

⁴⁹³ El conflicto de Corea fue el primero en el que se mostró claramente la inutilidad de Naciones Unidas ante un conflicto en que estuvieran afectados los intereses de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La península coreana había sido arrebatada a los japoneses por norteamericanos y soviéticos en 1945. El paralelo 38 ejercía como línea de demarcación entre las zonas de ocupación. En teoría, la ocupación debía dar paso a unas elecciones democráticas y a la aparición de un Estado unificado. Pero en la práctica no fue así. En el norte, la creación de un Frente Popular facilitó el dominio a los comunistas, liderados por Kim Il Sung. En el sur, el Gobierno militar estadounidense auspiciaba las actividades de la Asociación para la Independencia de Corea, partido nacionalista fundado tras la guerra por Sygman Rhee. Las anunciadas elecciones no se celebraron. En agosto de 1948 se proclamó en la zona norteamericana la República de Corea del Sur, con Rhee como presidente. Un mes después, Kim Il Sung se convertía en primer ministro de la República Popular de Corea del Norte. Así, el paralelo 38 pasó a ser una nueva frontera de la Guerra Fría. El 25 de junio de 1950, el Ejército norcoreano atravesó la frontera e invadió Corea del Sur. Nunca se han aclarado las razones de este acto. El régimen de Pyonyang quizá actuó alentado por Moscú para forzar la retirada norteamericana del Lejano Oriente, tras su fracaso en China. Posiblemente, la posesión de la bomba atómica por su aliado soviético hizo perder el miedo a los norcoreanos ante una posible intervención directa de Estados Unidos. Sea como fuere, lo cierto es que el avance de los invasores fue fulgurante. El Ejército surcoreano, mal armado y peor dirigido, se desbandó y perdió Seul el día 28. Truman entonces envió a la VII flota a proteger Taiwan y ordenó a MacArthur que, desde Japón, enviara tropas en auxilio de los surcoreanos. Convocado por el delegado norteamericano, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución condenando la agresión y otra solicitando a los países miembros el envío de contingentes militares en auxilio de Corea del Sur. La ausencia del delegado soviético, en protesta por la no admisión de Pekín en la organización, le impidió ejercer el derecho de veto sobre las resoluciones.

⁴⁹⁴ La Resolución “Unión pro Paz” fue base de numerosas reuniones extraordinarias de la AG (si bien no todas ellas bajo el amparo explícito de su Res. 377 (V)), entre ellas las relativas a Corea (1951), Suez (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), India-Paquistán (1971), Afganistán (1980), Palestina (1980), Namibia (1981), Golán (1982), Libia (1986), Nicaragua (1986), Bosnia-Herzegovina (1992), Jerusalén Oriental (2000-2006).

respecto de Bernard Kouchner, entonces ministro francés de cuestiones humanitarias, consiguiendo la aprobación de la resolución Derecho de Nueva York formalizando la idea de la existencia de un derecho a la intervención humanitaria en 1988. Pero no fue aprobada como Francia pretendía, ya que este país había alegado que se debía aprobar el derecho a intervenir sin el tradicional permiso exigido del estado implicado, cosa que la resolución 43/131 no mencionó, ni directa ni implícitamente.

El gobierno francés no cejó en su empeño y su más fuerte aliado no fue la situación de las víctimas en diferentes conflictos y catástrofes naturales, sino la particular situación financiera de Naciones Unidas: billones de dólares se gastaron en pocos años para aliviar urgencias humanitarias lo que estaba llevando a la quiebra a la Organización. Con el fin de ir reduciendo gastos había que delegar ciertas funciones a otros Estados y a otros organismos.

Con ese argumento se consiguió aprobar una segunda resolución clave para la injerencia, también por parte de la Asamblea General: la resolución 45/100 de 1990, que estableció la creación de los llamados corredores humanitarios (*couloirs d'urgence*) destinados a facilitar la llegada de ayuda médica y alimenticia a las poblaciones afectadas. El artículo 6 de la resolución señala que la organización “*preocupada por los medios para facilitar las operaciones de asistencia humanitaria, decide crear, temporalmente, en el lugar donde fuera necesario, y de acuerdo con los gobiernos involucrados y los gobiernos y organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales interesadas, corredores de emergencia para distribuir la ayuda de medicina y alimentos de urgencia*”. Y como esto implica el transporte de esa ayuda, Mario Bettati sugirió la idea de ampliar esta norma al derecho del mar para asuntos humanitarios, un derecho de tránsito inocente, lo que conlleva una nueva interpretación del artículo 17 de la Convención de Montego Bay de 1982, que consagra el derecho de tránsito rápido, continuo e ininterrumpido sobre aguas territoriales en un Estado distinto a la nacionalidad de la nave, aceptándose con las condiciones impuestas por el artículo 19 de la misma Convención, por lo que el Estado podía revocar en cualquier momento la autorización de tránsito de manera unilateral y sin dar explicación.

Esto significa que el Estado contraía una nueva obligación moral: preservar un área determinada libre de violencia para facilitar el acceso de la ayuda humanitaria, poniendo los recursos necesarios para hacerlo, y así las organizaciones de ayuda pudieran realizar su labor. Esto haría que ACNUR y por ende Naciones Unidas sólo tuvieran que supervisar y no actuar.

La clave de la resolución radica en el hecho de que la permanencia de los corredores debía estar limitada en el tiempo y en el espacio, y solamente podían ser usados para dar ayuda médica y de alimentos, lo que ponía otra condición que era que cualquier otra actividad al margen de las mencionadas quedaba prohibida. Bajo estas condiciones, el Estado afectado por una catástrofe se comprometía a crear al menos uno de los tres tipos de corredores:

1. uno de simple acceso que favorece la llegada de socorro a las víctimas
2. los de evacuación que permiten el desplazamiento de personas que quieran huir de la zona de peligro

3. el corredor de retorno para los refugiados.

Para rematar, se mantenía una posición fundamental: los corredores se usarían en caso de catástrofes naturales. No había la menor intención de permitir que organización (fuera o no gubernamental) o un Estado interviniese en un conflicto interno... salvo que se realizara en el marco de las atribuciones del Consejo de Seguridad.

La tercera resolución, la 46/182 o "*refuerzo de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*", la mencionamos en relación con la ayuda de emergencia en la primera parte de este capítulo. En ella se señala que dicha asistencia debe actuar bajo los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, que debe realizarse con el consentimiento del país afectado, demanda una mayor atención hacia la prevención de los desastres y a intensificar los esfuerzos de Naciones Unidas en cuanto a alerta temprana, señala la relación existente entre emergencia, rehabilitación y desarrollo, advierte que la asistencia humanitaria no ha de ser en detrimento de los fondos para cooperación al desarrollo, pide al Secretario General que establezca un fondo de emergencia no inferior a 50 millones de dólares, y solicita la creación de un equipo de personas que coordinen y refuercen el trabajo humanitario. Poco tiempo después se crearía el Departamento de Asuntos Humanitarios.

Durante los debates en la Asamblea General de la ONU, las delegaciones de Brasil, India, Pakistán, México, Chile, Nicaragua, Perú, Etiopía y Sudán defendieron permanentemente los principios de soberanía nacional y de no injerencia).

En nuestra opinión, las tres resoluciones aprobaban la importancia de las organizaciones no gubernamentales para apoyar a las víctimas de desastres naturales, apoyando su actividad en esta área (que como mínimo se llevaba ejerciendo desde más de 80 años si pensamos en Cruz Roja) y solicitando a los Estados no desconfiar de ellas y permitir su ingreso. De hecho, si estudiamos el asunto un poco más a fondo y no desde el discurso sobre la injerencia, lo que vemos es que el tema de la injerencia humanitaria no era novedoso en la agenda de la Asamblea. Ya en 1956, en la Sexta Comisión dedicada a definir el concepto de agresión, se mencionó la posibilidad de legalizar el derecho de la intervención humanitaria, posición defendida por Grecia y Holanda y que fue rechazada de plano por Israel, China y Panamá. La posición en contra de la injerencia se aceptó y esto llevo a que el tema quedara aplazado hasta 1988, año en que fue aprobada la resolución 43/131. Pero entretanto se discutieron ciertos aspectos relacionados, como el no menor sobre el derecho humanitario. Con ese fin, en 1983, la Asamblea General creó la Comisión Independiente en Asuntos Internacionales Humanitarios (mediante la resolución 37/201), siguiendo la propuesta de Jordania hecha en 1981 ante la Asamblea General titulada "**Nuevo orden humanitario internacional**" donde se indicaba que se debía perfeccionar la protección humanitaria dentro de un marco de convenios entre organismos gubernamentales, intergubernamentales y ONGs. La Comisión llegó a la conclusión de que el derecho internacional humanitario tiene una serie de vacíos debido a que requería el asentimiento gubernamental para ser aplicado en los conflictos internos y sugirió la implementación de ayuda humanitaria independientemente de las condiciones sociales o de la posición política de las víctimas. El Instituto de Derecho Internacional señaló que la provisión de asistencia humanitaria

por parte de un Estado, de un grupo de Estados o de organizaciones internacionales en favor de una población en peligro no constituía una intervención ilegal.

Pero el tema no involucraba la violación de la soberanía, sino la búsqueda de ayudar a las víctimas en casos de obvia necesidad no provocada deliberadamente, como un desastre natural, como señala Pierre Bringuier. Según este autor, ambas resoluciones reafirmaban la soberanía estatal, de ahí su carácter puramente recomendatorio. La prioridad de auxilio seguía siendo del Estado y las organizaciones no gubernamentales mantenían el carácter subsidiario, por lo que Bringuier señala que más que un derecho de injerencia, las resoluciones consagrarían un “derecho de iniciativa”.

Estas resoluciones serían el primer escalón del concepto de seguridad humana, que se mencionó expresamente por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, definida como “*una preocupación por la vida y la dignidad humanas*”⁴⁹⁵.

La puesta en práctica de estos textos requería de medios, y esos no sólo aluden a los económicos, sino también diplomáticos y coercitivos, que están únicamente en manos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La aparición del Consejo en escena es lo que trastocaría totalmente el objetivo pasando las víctimas a un segundo plano en pro de ajusticiar a los causantes de conflictos internos.

El cambio y la aparición formal de la injerencia “humanitaria” y del “derecho de injerencia” se produjeron al estallar la primera Guerra del Golfo cuando se aprobó la resolución 688. Ella es la base de las verdaderas resoluciones pro-injerencia humanitaria, entre ellas las relativas a Somalia, Rwanda y Yugoslavia, que veremos a continuación. En ella se legitimó el uso del Capítulo VII para la adopción de medidas coercitivas con la excusa humanitaria, bajo la idea de que el *ius cogens* y la protección de los derechos humanos son vistos como situaciones de seguridad internacional. Todas las resoluciones posteriores basadas en la 688 han sido consideradas como actos jurídicos declarativos de un derecho preexistente, vinculado a un cuerpo jurídico obligatorio, por lo que desde un punto de vista general de la doctrina las intervenciones humanitarias contenidas en las resoluciones serían una renovación del derecho ya existente que salvaguarda lo esencial, o sea, que una acción de este tipo esté legitimada por el Consejo de Seguridad en situación de necesidad provocada por la violación de la Carta.

Pero una cosa es lo que se ha dicho de las resoluciones y otra muy diferente son los hechos.

⁴⁹⁵ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994. Concept and Measurement of Human Development*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 25.

7.2. Resolución 688 (5 de abril de 1991) relativa a la situación de los kurdos de Irak: la influencia estratégica de Turquía.

Esta resolución está conectada con la primera Guerra del Golfo.

Hagamos un resumen histórico de la situación: el 2 de agosto de 1990 se produjo la invasión iraquí a Kuwait. Este hecho, constitutivo de un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, fue ampliamente condenado por el CS, a través de la Resolución 660 y subsiguientes. Allí, el CS *inter alia*, hacía un llamado a Irak para que procediera a un retiro inmediato e incondicional de Kuwait. De ahí que además de su hecho ilícito primario, Irak incurrió en la responsabilidad internacional adicional, emanada del artículo 25 de la CNU, según el cual las naciones signatarias se comprometen a “aceptar y cumplir las decisiones del CS”.

Una resolución clave entre las aprobadas sobre este conflicto⁴⁹⁶ es la Resolución 678 (29 de noviembre de 1990) en donde textualmente se “*Autoriza a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que Irak cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden, como se indica en el párrafo 1 de la presente resolución, utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región.*”

Esto se entendió de la siguiente manera: la autorización de “*todos los medios necesarios*” aludía inclusive al *uso de la fuerza*, de ser este necesario. Por tanto, se dio por autorizado implícitamente el recurso a la guerra para dar término a la ocupación iraquí de Kuwait. Y se entendió así porque en el proceso conjunto de decisión que marcó la autorización del Consejo de Seguridad para ir a la guerra, puede distinguirse lo que algunos autores califican como *injustificado afán de confrontación*. La resolución

⁴⁹⁶ Son doce las resoluciones aprobadas por Naciones Unidas relativas a este conflicto: resolución 660 (agosto 2 de 1990), aprobada a pocas horas de producirse la invasión de Irak a Kuwait, es un breve texto de sólo cuatro puntos, para condenar la invasión, pedir la retirada de Irak, llamar a los estados de la zona a emprender negociaciones, y aclarar que el Consejo de Seguridad sigue pendiente del tema; resolución 661 (agosto 9 de 1990), apoyada en el Capítulo VII, artículo 51 de la carta, reconoce el “derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de Kuwait”, no contiene aún autorización del uso de la fuerza, y decreta embargo comercial contra Irak; resolución 662 (agosto de 1990), adoptada por la unanimidad de los quince miembros del Consejo, no reconoce la invasión de Irak sobre Kuwait; resolución 664 (agosto 18 de 1990), decreta la protección de personal extranjero e inmunidad diplomática; resolución 665 (agosto 25 de 1990), refuerza la aplicación de medidas de embargo comercial; resolución 666 (septiembre 14 de 1990), provisión humanitaria de alimentos; resolución 667 (septiembre 16 de 1990), condena a la agresión de predios y personal diplomáticos; resolución 669 (septiembre 24 de 1990), examina los problemas económicos surgidos de las sanciones; resolución 670 (septiembre 25 de 1990), decreta el embargo aéreo; resolución 674 (octubre 29 de 1990), establece obligaciones iraquíes hacia ciudadanos extranjeros y misiones diplomáticas; resolución 677 (noviembre 28 de 1990), adoptada por unanimidad, condena “los intentos de Irak por alterar la composición de Kuwait y destruir los archivos civiles mantenidos por su legítimo gobierno; y la resolución 678 (noviembre 29 de 1990), que autoriza a los miembros de recurrir a todos los medios necesarios para hacer cumplir la resolución 660 y subsiguientes.

no tuvo en cuenta las consideraciones que han de requerirse cuando la vida humana y otros valores de la vida en comunidad se encuentran en juego de forma crítica, lo que hace que en realidad esté en contradicción con lo que se pretendía y con la misma Carta de Naciones Unidas.

O sea, que la resolución es legal pero no legítima, ya que no determina la autoridad legal de la resolución (el texto señala que en caso de que un Estado haya roto o amenazado gravemente la paz y seguridad se puede usar contra él la fuerza, que sería aplicada por Fuerzas de Naciones Unidas, puestas a disposición del Consejo por los Estados miembros y dirigidas por un Comité de Estado Mayor que la Carta había establecido... pero que hasta el día de hoy no existe realmente); se ejerció una presión indebida para su adopción (George Bush desplegó una ofensiva diplomática que incluyó el condicionamiento de la asistencia financiera amenazando a Colombia, Costa de Marfil, Etiopía y Zaire que estaban en ese momento en el Consejo de Seguridad); se sacrificó a otros países para obtener el apoyo de la Unión Soviética (declarando que no apoyaría la presencia de Lituania, Estonia y Letonia en la Conferencia de París de 1990 y que convencería a Kuwait y Arabia Saudita para que le dieran divisas que este país necesitaba para solventar pagos atrasados a acreedores comerciales y solicitando a China que se abstuviera y no vetara la resolución levantando las sanciones comerciales impuestas a ese país tras Tiananmen, un préstamo del Banco Mundial y reanudando las relaciones diplomáticas.); se le dio un carácter enteramente irrestricto; y lo fundamental: el Consejo, como ha indicado Gutiérrez Espada en varios de sus artículos sobre el tema, simplemente pasó directamente a usar la fuerza sin ni siquiera intentar aplicar sanciones no violentas, cosa que el mismo Capítulo VII deja perfectamente claro que hay que hacer.

La resolución además presenta un elemento difuso que es lo que ha permitido que posteriormente se usara de manera totalmente arbitraria: alude “*a todas las resoluciones que se dicten ulteriormente, necesarias para restaurar la paz y la seguridad en el área*”. ¿Qué pasa si resoluciones posteriores aluden a la 678, como ocurrió con la 1441? ¿Se justifica el uso de la fuerza por esa alusión? Este es un tema que en la Segunda Guerra del Golfo quedó pendiente y que sigue siendo fuente de debates.

A pesar de que Estados Unidos se salió con la suya y la resolución fue aprobada bajo sus términos (aunque en el texto se indica que el Consejo se mantendría “ocupado” en el asunto), hubo un país que tenía una silla en el Consejo que no cayó en la trampa: Yemen, que votó negativamente a la resolución, voto calificado como el “más caro que nunca hubiese pagado”, lo que en realidad significó que ese país perdió todo el presupuesto de ayuda exterior por parte de Estados Unidos.

A partir de entonces, la Primera Guerra del Golfo fue un hecho oficial.

Tras meses de bombardeos, en menos de dos semanas (febrero-marzo 1991) las tropas aliadas acababan con el ejército iraquí y llegaron a las puertas de Bagdad. Entonces se planteó un nuevo problema: los kurdos.

Los kurdos son un grupo étnico y lingüístico que vive principalmente en las montañas de Taurus al este de Anatolia (Turquía), en las regiones de Zagros y Khorasan

(Irán) y en el norte de Iraq. Toda esa zona, junto con parte de Armenia y Siria se conoce como El Gran Kurdistan. Se estima que, incluyendo las comunidades existentes en Armenia, Georgia, Kazajstán, Líbano y Siria, suman más de veinte millones de habitantes, en su mayoría asentados en Turquía, donde son más duramente maltratados.

Durante siglos fueron nómades en las planicies mesopotámicas y en las zonas montañosas de Irán y Turquía, dedicados a la cría de ovinos y cabras. Excepcionalmente han sido agricultores. El problema radicó en que pese a ser nómadas, los kurdos consideraban que tenían derecho a la posesión a las tierras de pasto y a saquear las aldeas por donde trashumaban llevándose parte de las cosechas. Las poblaciones sedentarias que sufrían el ataque de los kurdos eran campesinos y comerciantes armenios de cultura cristiana. Cuando los armenios solicitaron por los ataques kurdos la protección rusa los turcos apoyaron a los kurdos. Al estallar la Primera Guerra, los turcos aprovecharon el poder guerrero de los kurdos y su odio hacia los armenios y asirios para usarlos contra ellos, lo que llevó al genocidio de los cristianos armenios. Esto fue una de las causas por las cuales los turcos perderían su imperio.

Luego de la Primera Guerra Mundial, la situación cambió y los kurdos pasaron de victimarios a víctimas. Mediante el Tratado de Sévres (10 de julio de 1920) se estableció el reparto del imperio entre griegos, italianos, franceses e ingleses, y lo que fue más importante: el reconocimiento de la independencia de Armenia y de una república kurda (en lo que fue el principado de Mosul, actual Irak). Gran Bretaña, que tenía el control de la zona, pretendía realizar un estado árabe vasallo con los territorios que abarcasen los yacimientos petrolíferos, usando como base el Kurdistan. Sin embargo, los kurdos no aceptaron los términos que planteaban los jefes kurdos en el exilio que habían iniciado las negociaciones con los vencedores de la guerra, lo que desvió la alianza hacia los armenios, que querían crear una Armenia independiente sobre territorio kurdo. Esto dio la oportunidad para el resurgimiento de Turquía encabezado por el nacionalista Kemal Attaturk, el "padre de la patria turca". Éste en 1923 lideró un golpe de estado que acabó con el último sultán y tras una espectacular campaña militar expulsó a griegos, italianos y franceses de Anatolia. Esta nueva situación llevó a un nuevo tratado, el de Lausana (24 de junio de 1923), en el cual se devolvió a la soberanía turca toda Anatolia y la franja europea en torno a Estambul, ni que decir tiene que se acabó con la independencia de armenios y kurdos a sangre y fuego.

Attaturk, en su proclamación de la república turca en 1924, prohibió la lengua kurda y toda manifestación cultural de los que consideraba oficialmente "turcos de la montaña". Muchos de ellos se vieron obligados a trasladarse a zonas urbanas, dejando atrás sus formas tradicionales de vida, iniciándose entonces un período de represión y en algunos casos de limpieza étnica y exterminio contra los kurdos

Mientras, Gran Bretaña se dedicaba a reprimir a los kurdos en Irán e Irak, donde se había descubierto petróleo. Esto dio inicio a un proceso de lucha entre las potencias vencedoras por el reparto del Kurdistan. Mediante los acuerdos de San Remo (1920) Francia y Gran Bretaña recibían de la Sociedad de las Naciones los protectorados de Siria e Irak respectivamente. Los distintos estados fueron maniobrando con el pueblo kurdo según sus intereses, haciendo y deshaciendo sobre sus territorios, sobre sus

riquezas, sin que estos fueran consultados. Finalmente, la suerte de los kurdos quedó sellada cuando en 1925 se creó la Irak Petroleum Company (tras lo cual aparecieron otras compañías petrolíferas, la British Oil y la Anglo Persian) con participación de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, cuyo oleoducto iba desde Alepo hasta Mosul-Bagdad, o sea, a través del territorio kurdo. Para garantizarse la seguridad de éste, en 1926 estos países firmaron el Pacto de Mosul con Attaturk para el reparto de los beneficios del petróleo kurdo. Las políticas represivas produjeron una gran cantidad de exiliados, refugiados y una fuerte emigración hacia Europa, sobre todo a Alemania.

A partir de entonces, los kurdos se han dedicado a luchar para lograr su independencia. Los principales escenarios fueron Turquía e Irak.

En la zona turca, hacia 1930, la laicización del régimen provocó una revuelta islámica entre los kurdos que acabó con una fuerte represión y 250 mil muertos en 1932. Los kurdos fueron calificados como turcos montañeses y su especificidad cultural no fue reconocida, lo que se ha combatido desde entonces. En 1977 fue organizado el PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistan) que propugnaba la independencia y un régimen comunista siendo financiado por la Unión Soviética. Para ese entonces, Turquía ya no era el enemigo tradicional de Europa, sino el aliado más importante del Tratado del Atlántico Norte, que le dio su apoyo al régimen turco para emplear su fuerza militar contra los kurdos, apoyo que dura hasta hoy incluso una vez que la Guerra Fría ha terminado, y un soporte clave para la supervivencia de Israel, cuyo grupo de seguridad, el Mossad, le ayudó a detener al líder del PKK, Obsalam Ocalam, en Nairobi (Kenia) en 1999⁴⁹⁷. La situación para los kurdos en Turquía lejos de solucionarse tras la Guerra Fría se transformó en una auténtica limpieza étnica por la política del partido gobernante Partido de la Vía Recta y su cuerpo militar de élite Comandos. La campaña que comenzó con táctica de "tierra quemada" y deportaciones masivas en el sureste del país fue acrecentándose hasta que tras el ataque del 11S de 2001, Turquía tiene manos libres ya que el PKK se considera un grupo terrorista.

En los demás países donde hay kurdos, la represión también se ha aplicado militarmente, pero irónicamente el único país castigado por hacerlo ha sido Irak.

Hacia 1945, apareció el principal líder del movimiento kurdo en Irak, Barzani, quien formó el PDKI (Partido Democrático del Kurdistan iraquí) después de haber estado exiliado en Irán y en la Unión Soviética. La llegada al poder del Baas reanudó las luchas entre el gobierno árabe y los kurdos de Barzani, organizador de un brazo armado, los peshmergas, quienes recibían ayuda de Irán. Pero cuando Irak e Irán se pusieron de acuerdo en no utilizar a los kurdos como guerrilleros contra el vecino, la resistencia kurda de Barzani decayó y el mismo murió en Estados Unidos. En 1976 el PDKI de Barzani sufrió una escisión por su izquierda que se denominó UPK (Unión Patriótica

⁴⁹⁷ En un posterior y polémico juicio, un tribunal turco le condenó a la pena de muerte por su actividad terrorista. El "caso Ocalan" supuso un gran escollo para las pretensiones turcas que integrarse en la Unión Europea, uno de los objetivos modernizadores del país. El rechazo de Europa a la pena de muerte y a la política represiva del gobierno turco, tutelado siempre por los militares, hizo que en 2002, se conmutara en primer lugar a Ocalan la pena de muerte por la de cadena perpetua, y más tarde el Parlamento aboliera la pena de muerte y prometiera un mayor respecto a las minorías (refiriéndose, obviamente a los kurdos).

del Kurdistan) de Jalal Talaban. Ambos partidos fueron financiados por Irán cuando la república islámica entró en guerra con Irak, abandonando a los kurdos iraníes.

La llegada al poder de Saddam Hussein con apoyo estadounidense para contrarrestar al Ayatola Jomeini en Irán le permitió atacar a los kurdos por su colaboracionismo militar con los jomeinistas. Las relaciones entre los kurdos y Hussein fueron poco menos que complejas: por un lado, existía un parlamento kurdo "autónomo" en Arbil (controlado por Bagdad), pero por el otro se llevaba a cabo deportaciones masivas y colonizaciones de árabes en el norte. La intención del gobierno iraquí era crear un "cinturón de hierro" a lo largo de sus fronteras con Irán, Siria y Turquía. Esto se materializó en deportaciones, limpieza étnica y masacres, siendo una de las peores la de Habacha en 1988, cuando murieron más de 4 mil personas por los efectos del gas mostaza, asesinados bajo la excusa de que prestaban apoyo a los iraníes. La masacre fue conocida por el Consejo de Seguridad y sus miembros permanentes... que no movieron un dedo porque Jomeini seguía vivo y ése era el enemigo... hasta que luego Hussein decidiera actuar contra los intereses de Estados Unidos y sus aliados.

La derrota iraquí causada por los aliados occidentales favorables al emirato de Kuwait propició una nueva revuelta kurda. Aprovechando el caos iraquí los kurdos se levantan en el norte y los chéies en el sur. Los primeros, unidos en el FNK (Frente Nacional del Kurdistan) fundado en 1991 y compuesto por diversas formaciones políticas (destacando el PDK de Barzani y la UPK de Talabani), logran liberar la casi totalidad de su territorio llegando a los arrabales de Kirkut y Mosul.

Pero de nuevo los intereses petrolíferos se impusieron: tras reprimir la rebelión en sur, Saddam lanzó las últimas fuerzas disponibles (la conocida Guardia Republicana) sobre el norte para salvar los pozos petrolíferos de Kirkut y Mosul en 1991. Estados Unidos y sus aliados, que un principio alentaron la rebelión, no movieron ni un dedo para salvar a los kurdos. Las terribles escenas del éxodo de dos millones de kurdos a través de las montañas nevadas de la frontera kurda llegaron a todos los rincones del planeta.

Sólo entonces, cuando las imágenes aparecieron en la prensa, es que el Consejo de Seguridad (en un momento en que Naciones Unidas estaba bajo una amenaza de disolución por ser una organización inútil como se declaraba por ese entonces), decretó la resolución 688 el 5 de abril de 1991.

Queremos que se de una repasaada a lo que hemos comentado. La situación de los kurdos en Turquía iba de mal en peor, siendo muchas veces asesinados por un ejército que usa armas alemanas y francesas. El éxodo kurdo no era un tema nuevo, sino que al menos se arrastraba desde casi 60 años, incluso antes de ser creada Naciones Unidas. Se sabía que los kurdos sufrían un genocidio en Irak... pero todo se ocultaba bajo una alfombra hasta que una guerra llevó a reporteros a Irak y grabaron a los kurdos desplazados.

La resolución 688 (iniciativa de Francia) señala que el Consejo, "*Consciente de las obligaciones y responsabilidades que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas en lo que respecta al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*", tomando

en cuenta el artículo 2.7 de la Carta, y “*Seramente preocupado por los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas de Iraq, incluidos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas, que han generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región*”, ordena que el régimen iraquí debe poner fin a estos abusos y encargó al Secretario General que organizase esa ayuda urgente entre los refugiados y la población desplazada (párrafo 5), al tiempo que hacía un llamamiento a todos los Estados y organizaciones humanitarias para que contribuyesen a esas actividades de socorro (párrafo 6), pidiendo además que el gobierno “*conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Iraq, y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin...*”

La organización de esta ayuda, como indicó Paul Michel Dupuy, “*constituía la primera operación humanitaria multilateral decidida por el órgano principal del mantenimiento de la paz, encamando en dicha ocasión una especie de órgano ejecutivo de la comunidad internacional entera*”⁴⁹⁸.

O sea, que el problema no era la represión, el genocidio o cualquier acto que desde nuestro punto de vista sea criminal: el problema era que los kurdos estaban emigrando y lo hacían hacia Turquía, lo que habría desestabilizado las fuerzas con el PKK. No se plantearon acciones contra Irak por este motivo (ni boicot ni nada parecido), y a pesar de que Hussein ha cometido un delito internacional (invasión a un Estado soberano), no se señaló nada contra sus otros delitos internacionales (el genocidio, deportación y limpieza étnica). La gran preocupación del Consejo de Seguridad no se extendía a la suerte que corrían los kurdos, ya que desde Turquía se presionó para que Naciones Unidas no creasen una administración específica o una suerte de “protectorado” como lo sería Kosovo en 1999, ni favorecer la instalación de un verdadero gobierno regional kurdo.

Lo absurdo de la situación lo tenemos más claro cuando pensamos que mediante la resolución 688 (reforzada por la resolución 706, en que se indica que el Consejo da particular importancia a que Irak permita el acceso a las organizaciones humanitarias en su territorio y permite a Irak exportar petróleo, por única vez, hasta un monto de 1600 millones de dólares para comprar alimentos y medicinas), se creó una “zonas de exclusión aérea” al sur del paralelo 33° para los chiíes y al norte del 36° para los kurdos, obligando al régimen baasista a aceptar que la zona kurda fuera administrada por el PDKI y el UPK que incluso tuvieron una guerra civil entre ellos⁴⁹⁹. Pero Hussein no la

⁴⁹⁸ Dupuy, Paul Michael. “El derecho a la asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo”, en *El derecho de injerencia por razones humanitarias*, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario (1993), Universidad de Sevilla. Asamblea Provincial de la Cruz Roja de Sevilla. 1995. p.79.

⁴⁹⁹ Se acusó a los kurdos de ser incapaces de autogobernarse al grado de enfrentarse en una guerra civil... pero consideremos que Irak había bloqueado al territorio gobernado por el PKK y UPK, que ningún país había reconocido ese gobierno, que desde Turquía, Siria e Irán se había organizado una red de relaciones para impedir que el territorio fuera reconocido como un Estado; que no contaba con apoyo financiero, que Estados Unidos y Europa le negaron la mano... y tenemos que la zona estaba totalmente hundida en la miseria. Esto derivó en una guerra que fue alimentada por todos los que estaban interesados en hacer fracasar el intento de autogobierno, lo que fue la razón por la cual ambos partidos, tras una serie

respetó y finales de agosto y principios de septiembre de 1996, lanzó a 12.000 soldados al norte del paralelo 36°, apoyados por el PDK, enfrentado desde 1992 con el UPK. Esta acción, la primera de envergadura tras la Guerra del Golfo por parte de Irak, significó la desarticulación del ensayo de autogobierno en el Kurdistan iraquí al ocupar la ciudad de Arbil. La respuesta de Estados Unidos fue el bombardeo con misiles de instalaciones militares iraquíes. A finales de 1998, estos incidentes en las áreas de exclusión aérea, hicieron que Estados Unidos amenazara con llevar a cabo una nueva guerra contra Irak. Sin embargo, las actuaciones del Secretario de la ONU Kofi Annan, lograron que la situación quedara en un precario *statu quo*... hasta que estalló la Segunda Guerra del Golfo, que violó la Carta y al derecho internacional sin que los responsables (Estados Unidos y Gran Bretaña, con el apoyo del gobierno de José María Aznar en España) hayan recibido ninguna sanción por haber invadido a Irak.

La situación (y llamémosle cuasi éxito) de la resolución 688 demostró (en teoría) que la participación del Consejo de Seguridad con el fin de proteger la vida humana era positiva (en teoría)... siempre que uno se saltara los detalles menos favorecedores.

La ventaja radicó en que no hubo la suficiente publicidad de lo que estaba realmente pasando en Irak y que se pudo manipular volcando toda la culpa de lo que pasaba sobre Saddam Hussein.

Pero todo sería diferente en Somalia.

7.3. Resolución 794 (3 de diciembre de 1992) relativa a la situación de los somalíes.

Si la resolución 688 molesta por la incoherencia en el trato hacia los kurdos dependiendo del país donde se encuentre, la resolución 794 simplemente es un atentado a la inteligencia. En Somalia los resultados fueron miles de muertos en lo que ha sido (hasta ahora) una de las intervenciones humanitarias más irresponsables y criminales de Naciones Unidas (no mencionamos a la de Yugoslavia porque el organismo interventor fue OTAN).

Para que comprendamos el problema debemos decir que la posición geográfica de Somalia la perjudica desde todos los puntos de vista. Ocupa toda la región que se conoce como el Cuerno de África, región del África oriental, ubicada en donde desagua el Mar Rojo con el Océano Índico en la parte meridional del golfo de Adén, frente a la península arábiga. A pesar de estar cerca del ecuador terrestre, esta zona esta

de combates y más de 3000 muertos, decidieran en 1997 firmar la paz al darse cuenta que el equilibrio de las fuerzas entre las potencias de la región (Irán, Turquía, Irak) no autorizaba la hegemonía de una única fuerza política, por más que ésta lograra la victoria militar. En noviembre de 1997 se firmó un alto al fuego. En septiembre de 1998, un acuerdo firmado entre los dos jefes kurdos Massud Barzani y Jalal Talabani en Washington D.C (Estados Unidos), bajo la égida de la secretaria de estado de Estados Unidos Madeleine Albright, oficializó el cese de las hostilidades y echó las bases para una negociación de paz, lo que puso punto y aparte en la lucha de autonomía kurda.

constantemente azotada por sequías frecuentes, lo que hace que la población sufra una permanente crisis humanitaria por las hambrunas. Por ejemplo, entre 1982 y 1992, cerca de dos millones de personas murieron en el Cuerno de África debido a la combinación de guerra y hambre. Esto hace que un conflicto no sea dramático por el simple uso de armas, sino porque muchas veces afectan a desplazados por hambrunas en la región, lo que hace que se produzca una nueva ola migratoria y una expansión de los conflictos. Las batallas en esta zona no pueden analizarse como hechos aislados y separados, ya que no se detienen en la frontera de los estados se propagan de un Estado a otro, contagiando toda la región del cuerno de África, y creando una situación explosiva.

Sumado a esto, Somalia es parte de la ruta a seguir por las embarcaciones que cruzan por el Canal de Suez, y eso lo hace un país fundamental comercialmente hablando. Y si añadimos que está a unos cuantos kilómetros de Arabia Saudita, aliado estratégico y uno de los principales exportadores de petróleo, lo que tenemos es que Somalia es un objetivo constante para las potencias en el peor sentido de la palabra. Estados Unidos principalmente ha provocado que Somalia este en constante conflicto con Etiopía y Eritrea, mientras que la intervención de China y Rusia ha dividido todavía más a un país que no se gobierna como queremos que lo haga.

Si añadimos que la situación de Somalia es, por decirlo suavemente, ininteligible para cualquier potencia occidental porque las normas por las que se rige la población no son las que estamos acostumbrados y aceptamos como normales, tenemos un problema grave cuando hay que plantear una intervención militar. Abdi Ismail Samatar en **La destrucción del Estado y la sociedad en Somalia. Más allá de la convención tribal**, señala que:

La estirpe intelectual de las explicaciones tradicionalistas de la política somalí en general, y de la catástrofe actual en particular, se remonta a exploradores coloniales tales como Richard Burton, y a muchos de los administradores coloniales que le siguieron. Pero fue el antropólogo I. M. Lewis quien tendió las bases auténticas de esta tesis en sus obras A Pastoral Democracy: a study of pastoralism and politics among the northern Somali of the Horn of Africa (Londres, 1962), y The Modern History of Somaliland: from nation to state (New York, 1965). El primero de estos libros, basado en estudios de campo realizados entre 1955 y 1957, tiene para los lectores dos mensajes más bien simples pero contundentes: 1) los somalíes tienen una sociedad altamente igualitaria y de base pastoral, si bien el ganado, que es el más vital recurso económico, no está repartido equitativamente; 2) el principio de organización fundamental del estilo de vida somalí es la segmentación en clanes. Ante la ausencia de estructuras estatales institucionalizadas, y de cualquier tipo de autoridad gubernamental de cobertura nacional, las asociaciones civiles establecidas en base a los clanes y la lealtad a la estirpe propia, son las características definitorias de la política y de la vida social somalíes. Más de tres décadas después, Lewis volvió a poner de relieve este último punto en una edición revisada, actualizada (con relación a 1980) y expandida de A Modern History of Somalia: nation and state in the horn of Africa (Boulder/London, 1988): “Con la difusión creciente de la educación occidental, el desarrollo de pueblos modernos y la formación gradual pero inequívoca de nuevas clases sociales, las lealtades al clan están ocupando ahora el lugar que les corresponde como un componente de un conjunto de diversos vínculos políticos. Sin embargo, dentro de ese manojo de lealtades, para la mayoría de la población los lazos de la

pertenencia al clan (...) siguen siendo los más penetrantes, los más imperiosos, y por encima de todo los más insidiosos” (pág. 166).⁵⁰⁰

Samatar concluye entonces que:

*La imposición de un régimen colonial a sociedades sin Estado, la nueva dinámica de las relaciones sociales y la transformación de la economía de pastoreo son consideradas meras alteraciones cuantitativas en la sociedad somalí, antes que modificaciones fundamentales de la tradición pre-colonial. Evadiendo la naturaleza cualitativa de los cambios experimentados, los tradicionalistas logran evitar un análisis sistemático de cualquier mutación de las estructuras sociales y del ethos dominante que pueda haber ocurrido en el último siglo. De esta forma dicen que los somalíes contemporáneos son demócratas pastorales igualitarios, pero sin aportar ninguna evidencia que lo confirme*⁵⁰¹.

Opinión compartida por David Laitin con quien escribiría **Somalia: a nation in search of a state**. Somalia es un país sin Estado, basado en la tradición cultural de los linajes de los Tuaregs, muchos de ellos enfrentados entre sí, que agrupan a los estimados 9 millones de habitantes, de los cuales varios son pastores nómadas o seminómadas. Y bien indicamos "estimados" porque el último censo oficial es de 1975. Su organización en clanes es inclasificable de acuerdo a categorías políticas occidentales ya que tampoco la idea de “clan” es lo que en Occidente se entiende como tal, sino más bien es una sociedad individualista basada en los clanes: “...la genealogía constituye el núcleo del sistema social somalí y es la base tanto de la tendencia colectiva a las fisiones internas y a los mortíferos conflictos fraccionalistas, como de la unidad de pensamiento y acción entre los somalíes - una unidad que linda con la xenofobia”⁵⁰². Si bien la administración colonial dio una apariencia de Estado según los cánones europeos westfalianos, el hecho es que los clanes permanecieron. Cuando las riquezas de Somalia comenzaron a ser codiciadas la Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña se aliaron a algunos clanes para controlar zonas que les eran importantes (Estados Unidos en el norte y la Unión Soviética en la costa por ejemplo).

El resultado de todos estos factores (y de otros más que obviaremos) es que Somalia es, desde el punto de vista occidental y desde el punto de vista de Naciones Unidas un Estado fallido... es el Estado fallido por excelencia, ubicado en una zona estratégica desde el punto de vista militar y comercial... O podríamos decir que en realidad es una nación (o un conjunto de naciones) en su forma más pura, lo que es incomprensible para los Estados occidentales que llevan siglos impidiendo que sus propias naciones tomen el control de sus Estados políticos.

⁵⁰⁰ Samatar, Abdi Ismail. “La destrucción del Estado y la sociedad en Somalia. Más allá de la convención tribal”. *Nueva Sociedad* nro. 132 julio- agosto 1994. Samatar tomo como referencia los libros Samatar, Said S., “The Ogaden and the Fragility of Somali Segmentary Nationalism y Somalia: a nation in turmoil”, en *Minority Rights Report*, Londres, 1991-92; I. M. Lewis: *Segmentary Nationalism and the Challenge of the Somali State*, 1992 y *Under Siege: blood, power, and the Somali state*; y Richard Burton: *First Footsteps in East Africa* (1856), Londres 1966, Social Classes and Economic Restructuring in Pastoral Africa: Somali notes.

⁵⁰¹ Samatar, Abdi Ismail, *op.cit.*

⁵⁰² Samatar, Abdi Ismail, *op.cit.*

Somalia comenzó a aparecer como un enclave a disputar a finales del siglo XIX cuando África fue dividida para que las potencias europeas pudieran explotarla a su antojo y no se enfrentasen, lo que al final igual ocurrió. Fue cayendo sucesivamente en manos de británicos, franceses e italianos, hasta que el 26 de junio de 1960 la Somaliland británica obtenía la independencia y la parte italiana pasaba a mandato de la ONU. Así, el 1 de julio se creará la República de Somalia con las dos partes unificadas. Esto no fue una solución al problema, ya que en ese entonces la zona conocida como Ogaden, en el norte y habitada principalmente por etnias somalíes, estaba en una larga disputa con Etiopía, país en donde Estados Unidos tiene parte de sus tentáculos. Las tropas regulares de Somalia iniciaron numerosas incursiones en la región de Ogaden, estaba bajo una jurisdicción no del todo clara de Etiopía, que además estaba enfrentada con Eritrea.

Poco después de independizarse, el general Siad Barre dio un golpe de Estado el 29 de octubre de 1969 y proclamó a un nuevo Gobierno socialista que derivó en un régimen dictatorial. Barre aplicó una política de “divide y reinarás”, además de una represión que ha generado una desconfianza de la población con respecto al Estado.

El 27 de enero de 1991, como consecuencia del fin de la Guerra Fría, el dictador Barre es derrotado por una coalición de movimientos militares. El derrocamiento no sólo se debió a la política represora de Barre, sino a una combinación de políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario y meses de largas sequías, que sumieron a la población en el hambre y la desesperación.

El golpe de Estado hizo estallar los pocos lazos entre los clanes y el Estado, desatándose una guerra fratricida entre diferentes facciones conformadas por una mezcla de tribus, partidos y sectores sociales, que se lanzaron con el propósito de repartirse el país por la fuerza de las armas apoyados por los países fronterizos, lo que está llevando a un desmembramiento de Somalia. La región de Somalilandia se declaró independiente, buscando aislarse de los violentos combates que se desarrollaban en el sur, aunque su soberanía no fue oficialmente reconocida por la comunidad internacional. El drama en que se sumió Somalia no puede resumirse en palabras. Sólo para dar una idea, la hambruna llegó a tal extremo que mucha gente recurrió al canibalismo para alimentarse, lo que no era una buena idea ya que tras la guerra civil aumentó descontroladamente enfermedades como la tuberculosis, cólera, SIDA o Kala Azar. Todo esto y los demás horrores fueron informados por periodistas que se desplazaron hacia el lugar, grabando en sus periódicos y en sus cámaras todo lo que ocurría, exigiendo la ayuda internacional.

Entonces la historia de Somalia pasa de drama a una tragedia sin fin. Simultáneamente, Estados Unidos (entonces encabezada por George Bush que terminaba su presidencia) y Naciones Unidas deciden intervenir en el país. Cinco semanas antes de concluir su gobierno Bush tomó la decisión de intervenir en Somalia. Lanzó entonces la operación denominada “*Devolver la Esperanza*”. Poco después, el 4 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la denominada Operación Consolidada de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I).

La creación de ONUSOM I revela la hipocresía internacional en el problema de Somalia. La primera resolución emitida por Naciones Unidas y específicamente el Consejo de Seguridad fue la 733 de enero de 1992, cuando el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el embargo general y completo de armas a Somalia, a petición del considerado presidente interino de Somalia, Ali Mohamed Mahdi. En realidad, Mahdi había intentado que se aprobase una operación de paz, pero no fue así, y tuvo que conformarse con el embargo de armas y la calificación de la situación de “amenaza a la paz y la seguridad” por el riesgo que corrían las vidas humanas.

La resolución en todo caso era una simple palabrería, ya que se enviaron armas a Etiopía y por tierra se abasteció a las fuerzas en conflicto, sin importar si el bando era pro o anti, daba lo mismo. Esto no fue un obstáculo para que el 17 de marzo de 1992, el Consejo aprobara por unanimidad la resolución 746, instando a la continuación de la labor humanitaria en Somalia y apoyando firmemente la decisión del Secretario General de enviar un equipo técnico. Tres días más tarde, el Secretario General designó un coordinador para supervisar la prestación efectiva de ayuda humanitaria a Somalia. Los días 27 y 28 de marzo se firmaron unos acuerdos entre las partes enfrentadas de Mogadishu (la capital de Somalia), que resultaron en el despliegue de observadores de las Naciones Unidas para supervisar la cesación del fuego de 3 marzo de 1992. El acuerdo también incluía el despliegue del personal de seguridad de las Naciones Unidas para proteger al personal de las Naciones Unidas y actividades de asistencia humanitaria. El Secretario General recomendó entonces el establecimiento de una Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM), integrada por 50 observadores militares para supervisar la cesación del fuego, y una unidad de infantería de 500 hombres para ofrecer a los convoyes de suministros de socorro de las Naciones Unidas una escolta militar suficientemente fuerte como para disuadir el ataque y disparar en legítima defensa, pero dicha disuasión demostró ser inefectiva. El Secretario General presentó un Plan de Acción de 90 Días para proporcionar suministros de alimentos y otros artículos a cerca de 1,5 millones de personas en peligro inminente y para ayudar a otros 3,5 millones de personas proporcionándoles alimentos, semillas, y suministros básicos de agua y de salud.

El 24 de abril de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 751 (1992), estableciendo la Operación de las Naciones Unidas en Somalia I (ONUSOM I). El Consejo pidió al Secretario General que desplegara de inmediato 50 observadores militares de las Naciones Unidas desarmados pero uniformados y que prosiguiera sus consultas con las partes en Mogadishu para supervisar la cesación del fuego, y una unidad de infantería de 500 hombres para ofrecer a los convoyes de suministros de socorro de las Naciones Unidas una escolta militar suficientemente fuerte como para disuadir el ataque y disparar en legítima defensa, como recomendó el Secretario General en un informe previo.

Dos cosas son interesantes de esta resolución:

1. que no se aplicó en cuanto a lo de formar una fuerza de paz ya que no se pudo formar una fuerza de cascos azules ante la negativa de participar en una misión que someramente se veía peligrosa;

2. que es la primera en que el Consejo de Seguridad, sin pedir autorización, decide desplegar una fuerza militar en un territorio de un país miembro, asumiendo directamente la responsabilidad de esa decisión (párrafo 2).

Por ambas razones este texto es una de las resoluciones más cuestionables de Naciones Unidas.

No fue una decisión momentánea ni tampoco surgida de la urgencia de los somalíes. Al contrario, estaba muy bien pensada como demuestra el Informe **Un programa para la paz** del entonces Secretario General Boutros Boutros Ghali, presentado en junio de ese año, donde se estableció que se pudiera crear una operación sin el consentimiento de todas las partes enfrentadas, de la posibilidad de recurrir a la fuerza más allá de la legítima defensa, y de la creación de "unidades de imposición de la paz" dentro del marco de los capítulos 42 y 43 de la Carta de Naciones Unidas. Somalia fue clave para dar un impulso a un informe que demostró ser nefasto en su aplicación, como lo vivirían los somalíes.

La credulidad que se puede suponer tanto en el informe como en la resolución 751 sobre el efecto de ambos en el escenario internacional contrasta con la realidad. Ni las resoluciones ni el informe, como se podrá suponer, tuvieron el menor efecto en el conflicto ni en ningún conflicto. Mohamed Farah Aidid, líder de una de las facciones más importantes de la ciudad de Mogadisco, el Congreso Unido Somalí/Alianza Nacional Somalí (USC-ANS), había amenazado a la ONU que si sus cascos azules entraban sería por su cuenta y riesgo porque la situación somalí era un asunto interno. Jordi Raich, quien fuera coordinador de proyectos humanitarios de Médicos sin Fronteras en Mogadisco (Etiopía) en 1992, escribió en su libro **El espejismo humanitario** cómo la capital somalí estaba dividida por una Línea Verde: *"Así se llamaba la frontera imaginaria que dividía en dos la capital de Somalia. Mogadiscio Sur era el feudo del General Aidid, que aseguraba ser el presidente electo. Mogadiscio Norte era territorio de Ali Mahdi, supuesto presidente interino de un Gobierno y una nación que habían dejado de existir meses atrás. Cada sector tenía sus propias reglas y moneda. Una ciudad, dos países"*⁵⁰³.

Ahora bien, en toda esta historia había un aspecto que en principio puede ser considerado menor y que fue en realidad el desencadenante de la tragedia de Somalia: Naciones Unidas había perdido toda credibilidad cuando al comenzar el conflicto varias agencias de la ONU literalmente abandonaron el país (PNUD, UNESCO, OMS) y sólo quedaron los trabajadores de las ONGs a cargo de los millones de habitantes que empezaron a morir de hambre, de sed y por el fuego cruzado. Literalmente, Naciones Unidas había abandonado a personas en riesgo de muerte. Esto creó un conflicto dentro de la misma organización, al punto que no se pudo formar una fuerza de cascos azules porque nadie sabía realmente que hacer. Y generó un problema mayor todavía entre los miembros de las cuatro ONGs que decidieron permanecer (Médicos Sin Fronteras, Save the Children, SOS y Cruz Roja) porque se abrió el debate de si debían o no usar armas para poder repartir toneladas de alimentos que aseguraban la supervivencia de más de

⁵⁰³

Raich, Jordi. *El espejismo humanitario. La especie solidaria al descubierto*. Debate, Barcelona, 2004.

un millón de personas⁵⁰⁴ ya que la ayuda humanitaria era secuestrada sistemáticamente para satisfacer las necesidades de las milicias armadas y no sólo eso, sus propias vidas corrían peligro porque ya no tenían ni siquiera ayuda a la policía, inexistente, ni un sistema judicial, ni un refugio, ni iglesia donde acudir para protegerse de las balas, ni hospitales, ni remedios, ni agua ni electricidad en caso de caer enfermos. No contaban tampoco con Naciones Unidas para huir del país (ni que decir de sus embajadas, abandonadas por todos los funcionarios).

El que Aidid decidiera ceder para no impedir el ingreso de ayuda por parte de Naciones Unidas fue un leve respiro entre todo ese largo año de 1992. Esto permitió que Naciones Unidas crease cuatro zonas de operaciones, Berbera, Bossasso, Mogadiscio y Kismaayo, y por cada zona una unidad militar de 750 efectivos, militares y tropa. Así, la dotación del personal de seguridad de la ONU en Somalia aumentó a más de 4200 efectivos. El 28 de agosto de 1992 dos aviones Hércules de la fuerza aérea norteamericana iniciaron el transporte urgente de alimentos a Baidoa y otras ciudades, donde fueron recibidos en el aeródromo de la ciudad por los políticos locales, sus guardaespaldas armados y un puñado de manifestantes con pancartas en inglés y árabe que decían: “ejército extranjero no, comida sí”. Uno de los líderes de uno de los grupos en conflicto, Abdi Warsame Isak, cabeza del Movimiento Nacional Somalí (SNM), recibió a los aviones estadounidenses y pidió que la repartición de los alimentos quedara en manos de sus tropas y no en manos de las tropas de la ONU.

La ayuda humanitaria mezclada con la presencia militar y el hecho que las mismas ONGs usaran armas sólo aumentó el número de contendientes. Lentamente la imparcialidad de Naciones Unidas y las ONGs se fue abandonando y hasta ahora no se ha recuperado.

La propuesta de Estados Unidos para participar en Somalia con fuerzas militares en noviembre de 1992 literalmente *"para sacar a Somalia de la anarquía, reservándose el comando y control de la futura operación"* fue entonces bienvenida... por parte del Secretario General y de la comunidad internacional occidental. Los somalíes no tuvieron ni arte ni parte en esa decisión, pero sufrieron las consecuencias.

La ayuda se aceptó mediante la resolución 794 del Consejo de Seguridad de la ONU, que fue aprobada por unanimidad el 3 de diciembre de 1992. Mediante la misma se aprobó la formación de una coalición de fuerzas de paz de las Naciones Unidas lideradas por Estados Unidos llamada Unified Task Force (UNITAF), la que tenía la tarea de asegurar que la ayuda humanitaria fuera distribuida en el país y que se restableciera la paz en Somalia. El carácter de UNITAF era “excepcional” y puntualmente con el objetivo de apoyar a ONUSOM I, puntualización que hizo China y algunos países miembros rotativos del Consejo, insistiendo en un mayor respeto a la autoridad del Consejo y del Secretario General, en cuyo nombre se actuaba. Esto quedó en pura teoría, como el hecho que ONUSOM I seguiría teniendo el control de la situación, ya que en la realidad ONUSOM I estaba fracasada ya que Naciones Unidas

⁵⁰⁴

Lo que sí se hizo todo el tiempo, sobre todo por parte de Médicos sin Fronteras, fue pagar a las milicias y las bandas armadas para tener paz. De hecho, el sobornar a las autoridades portuarias y a los dirigentes de muelles fue obligatorio si se quería desembarcar la ayuda.

había intervenido en un conflicto de manera irresponsable (literalmente no sabía en absoluto nada de lo que pasaba en Somalia, ya que ni sus funcionarios se habían preocupado por estudiar el país y luego no había funcionarios de la ONU que pudieran informar) y los casos azules habían acabado por formar parte interesada en las batallas. Aidid expulsó al Coordinador de ONUSOM y sus fuerzas bombardearon a las fuerzas de ONUSOM en el aeropuerto, mientras que las fuerzas de Mahdi hicieron lo mismo con los barcos que transportaban alimentos cuando intentaban entrar al puerto de Mogadiscio. El 13 de noviembre, tras ser objeto de disparos con ametralladoras, fusiles y morteros, las tropas pakistaníes que controlaban el aeropuerto devolvieron los disparos.

Explicar los motivos de Estados Unidos para participar en una guerra teniendo como única fuente de información CNN, es complejo:

1. Por un lado, tenemos los intereses petroleros, uno de los puntos más discutidos por los analistas. Barre había concedido derechos de exploración petrolera sobre dos tercios del territorio a las compañías Conoco, Amoco, Chevron y Phillips. Conoco inclusive llegó al extremo de ceder sus oficinas corporativas en Mogadiscio a la embajada de Estados Unidos unos pocos días antes de que desembarcaran los marines, que sirvieron de sede temporaria del primer enviado especial de la administración Bush a la zona. El temor de Estados Unidos era que los demás países interventores como China y Rusia pudieran llegar a acuerdos que les hicieran privilegiados en la explotación del recurso. En esto se estaba llevando a cabo el esquema que se había iniciado con la United Fruit en Centroamérica, tomando en cuenta que hubiera o no petróleo, el hecho es que Somalia seguía siendo relevante para controlar el estratégico golfo de Adén.
2. En ausencia de un gobierno capaz de mantener el orden público, las organizaciones de socorro experimentaron cada vez más secuestros de vehículos, saqueos de convoyes y almacenes y detención de personal expatriado. Los muertos se pudrían en las calles... pero eran peores los desplazados. Millones de personas buscaban huir de la guerra. Aquí volvemos a tener el problema de los desplazados como motivación para que Estados Unidos intervenga. Lo vimos en el caso de los kurdos, lo vemos de nuevo en Somalia, luego seguiría Rwanda y lo veremos en el caso de Haití. Etiopía, el aliado de Estados Unidos era el país donde se dirigían muchos de ellos. Había que conseguir de grado o de fuerza que no salieran de Somalia, a costa de lo que sea. En esto jugaba un papel importante el hecho de que los que se desplazaban eran islamistas. Los movimientos islámicos estaban introduciéndose en la región aprovechando el caos provocado por la guerra civil, entre ellos el grupo fundamentalista al-Ittihad, financiado por Irán, Sudán y Arabia Saudí. Los desplazados podían llevar el fundamentalismo hacia otros países lo que atentaba por se los intereses de Estados Unidos.
3. La operación no se decidió hasta que era obvio que no habría reelección presidencial para Bush, lo que no significa que no se hubiera preparado concienzudamente. La propuesta hecha a Naciones Unidas contenía una serie de detalles, incluyendo el papel tangencial de Naciones Unidas y de otros países en UNITAF, configurando la figura de “responsabilidad” que luego

usaría la misma organización para justificar intervenciones militares. Bush cedía así a las presiones políticas y sociales internas que veían una imagen de la guerra a través de la televisión para definir una nueva doctrina interventora que goce del consenso en la estructura de poder. Pero muchos críticos sobre todo dentro de Estados Unidos alegaron que fue una jugada muy sucia por parte de Bush, ya que metía a su sucesor, entonces el electo Bill Clinton, en un conflicto del que no daba mayor información, lo que haría más difícil salir de ahí. Una jugada que luego haría Bush jr con Barack Obama y Afganistán.

4. Unos kilómetros más arriba, se estaba desarrollando un genocidio en un país llamado Sudán en una región conocida como Darfur. Estados Unidos sabía perfectamente lo que estaba ocurriendo, porque tuvo responsabilidad en iniciar ese genocidio. Sin embargo, no había imágenes y por ende hubo que esperar casi una década para que Darfur ocupara el lugar que tenía entonces Somalia.
5. En Estados Unidos el criterio tanto de los medios de comunicación, intelectuales y del gobierno fue el mismo: la condición de única superpotencia impone a los Estados Unidos el "deber" y la posibilidad de rectificar los males del mundo, un discurso que suena muchísimo al Destino Manifiesto que hemos analizado previamente en el capítulo I. "Un guante de terciopelo respaldado por el puño de hierro de la fuerza militar, un ejército de conciencia de las Naciones Unidas" fue la recomendación hecha en diciembre de 1992 por el ex-Presidente Reagan.

Lo preocupante de UNITAF no fue que lo que se debatía fuera si intervenir o no, porque en realidad y como mencionamos en el punto 1, el operativo militar ya estaba en marcha cuando el Consejo votó "autorizándolo"⁵⁰⁵, sino cómo, dónde y bajo qué circunstancias se debe intervenir. Todo eso quedo en manos de Estados Unidos y de sus estrategias, acorde con la resolución, ya que en ella se daba el visto bueno al esquema operativo unilateral concebido y organizado por el Pentágono y autoriza a Estados Unidos a utilizar "*todos los medios necesarios*" (es decir, la fuerza militar) sin establecer límite de acción y de tiempo específicos, a la vez que aprueba "*facilitar el proceso de solución política bajo los auspicios de la ONU*".

O sea, el deber de Estados Unidos era crear un aparatoso despliegue militar de su ejército, pero bajo la bandera de Naciones Unidas y con la participación simbólica de

⁵⁰⁵

Es cierto que ni las naciones africanas ni las mismas Naciones Unidas están en condiciones de correr con los gastos de una operación militar que controlase los principales puertos, carreteras y aeropuertos de Somalia. Sin embargo, si Estados Unidos se pusiera al día en sus cotizaciones a la organización mundial y asumiera junto con los demás países ricos del mundo el costo de esta operación, no sería tan aguda la dependencia que la ONU tiene frente a ese país. El chantaje económico de Estados Unidos a Naciones Unidas ha ido *in crescendo* en el tiempo. En su alocución del 4 de diciembre, el Presidente Bush invocó criterios logísticos para explicar el carácter eminentemente norteamericano de la operación, señalando que "solamente Estados Unidos tiene la capacidad de ubicar a una gran fuerza de seguridad en un lugar tan distante de manera rápida y eficiente". Sin embargo, tanto Francia como Gran Bretaña tienen también esa capacidad... pero prefirieron trabajar bajo la bandera de la ONU y el mando norteamericano para que cayera sobre ellos toda la responsabilidad del fracaso de la operación.

otras naciones, lo que legalmente haría que no fuera una invasión... aunque realmente lo sea.

La UNITAF, más conocida como *Restore Hope* (*Operación Devolver la Esperanza*), llegó a Mogadiscio el 9 de diciembre de 1992 para proporcionar protección a los convoyes humanitarios que tenían como objetivo aliviar la hambruna que asolaba en las regiones de Mogadiscio, Bali Dogle y Baidoa. Aún cuando UNOSOM seguía vigente, sería UNITAF la que tendría el control del país. En la resolución, Naciones Unidas encomienda a los Estados Unidos el crear un "entorno de seguridad" (a *secure environment*) para la distribución de los alimentos, lo que en términos prácticos puede significar desde la "confiscación" de las armas de los combatientes somalíes hasta la instalación en Somalia de un gobierno y un ejército nuevos. En otras palabras, a Estados Unidos y sólo a Estados Unidos corresponde definir la naturaleza y el plazo de la ocupación. Círculos diplomáticos de la ONU señalaron que Estados Unidos rechazó la insistencia de terceros países que pedían que se impusieran límites específicos a la presencia de las tropas. Las decisiones militares quedaban en manos de Estados Unidos, bajo el paraguas de la protección política del Secretario General de turno.

En la resolución 688 teníamos el precedente de que los Estados debían crear corredores humanitarios en caso de conflicto interno. En la resolución 794 el control de esos corredores y de la ayuda humanitaria pasaba del Estado a una fuerza militar de otro país. Podríamos decir que en el caso de Somalia y puntualmente Somalia no había un Estado capaz de asumir esa responsabilidad, pero la resolución 794 comenzó a usarse en otros casos y ha pasado a ser una costumbre que los corredores humanitarios y las ONGs del rubro estén acompañadas por fuerzas militares ajenas al país donde trabajan.

Lo que no pensaron los asesores del Pentágono es que tan importante como una fuerza militar es tener información del lugar. Las imágenes mostraban a un grupo de gente vestida a lo musulmán y unas calles llenas de tierra. La operación fue uno de los peores desastres después de Vietnam.

UNITAF llegó a Somalia bajo el comando del general norteamericano Robert Johnston, integrada por unos 36.000 hombres de unos 20 países. En un primer momento, llegaron al aeropuerto de la ciudad portuaria de Kismayo, en la costa sudeste de Somalia 200 militares norteamericanos, lugar que tuvieron que abandonar antes de que cayera la noche, porque no tenían los medios logísticos para quedarse, como declararía en off uno de los oficiales. Esto no fue más que el comienzo de los problemas. Los oficiales y soldados norteamericanos descubrieron que los cálculos iniciales sobre cuántos eran realmente los hombres que componían las fuerzas somalíes no era ni por asomo las cifras que había dado el Pentágono y que necesitarían más hombres, lo que inevitablemente traería problemas si se hacía sin una clara justificación. Luego, tenían que comandar a hombres de países como Pakistán, Bangladesh o Nigeria que se han convertido en suministradores profesionales de cascos azules. Las tropas internacionales son una excelente fuente de ingresos porque la ONU paga al gobierno más de U\$1.000 al mes por cada soldado que envía, pero esos países los envían solamente con su uniforme, o sea, sin vehículos, ni alimentos, ni soporte logístico, y, a veces, ni siquiera armas, lo que en concreto significó que los montos iniciales aprobados por el Congreso norteamericano para esta operación aumentaron. Posteriormente

UNITAF entró en peleas internas⁵⁰⁶: la primera disputa se generó en torno al empeño de los soldados norteamericanos por llevar simbólicamente el primer camión con comida y tener su propio comando. Luego, el jefe de los Cascos Azules italianos anunció su intención de desobedecer a los comandantes de la operación por disentir sobre sus métodos y objetivos, y por no haber sido informado sobre el bombardeo norteamericano a pesar de tener tropas en Mogadiscio. La ONU pidió el relevo del oficial pero el gobierno italiano no sólo rechazó dicha petición, sino que reiteró el carácter humanitario de su misión. Más tarde, el ministro francés de Defensa, Francois Leotard, criticó las operaciones militares estadounidenses por su carácter unilateral y desviado de los objetivos iniciales, y anunció además que Francia se retiraría antes que los Estados Unidos. Finalmente, el ministro de Defensa de Bélgica, afirmó que no era favorable a los métodos usados por los estadounidenses en Somalia y prefería que las operaciones fueran realizadas en colaboración con la población local...⁵⁰⁷.

Los intentos por lograr la paz no fueron suficientes. Se propició la paz entre Aidid y Mahdi, quienes llegarían a firmar un tratado de paz auspiciado por el enviado de Estados Unidos con el apoyo de Naciones Unidas buscando dar inicio al proceso de reconciliación nacional poniendo como únicos interlocutores y representantes a Aidid y Mahdi y a sus aliados, ignorando al resto de clanes. Para ello, se convocó a una Conferencia en enero de 1993 en Etiopía a la que asistieron catorce movimientos políticos somalíes y en la que se acordó el cese del fuego y el desarme inmediato supervisado por la ONU. El 3 de marzo fue firmado el cese al fuego entre el General Aidid y Ali Mahdi. Pero Clinton fracasó ya que resurgieron nuevos enfrentamientos en Mogadiscio un mes más tarde de ese acuerdo. Mogadiscio cayó en manos de las milicias de Aidid, que se convirtió en el “señor de la guerra” más poderoso.

El fracaso del acuerdo de cese al fuego sólo fue el prelude. Todo fueron problemas, problemas y más problemas al punto que Clinton intentó evitar problemas intentado sacar a los soldados estadounidenses sin que se viera exactamente como una derrota, reforzando la presencia militar, ordenó el emplazamiento de un portaviones y dos grupos anfibios con 3.600 marines, destinados a permitir una retirada ordenada antes del 31 de marzo de 1994. Igualmente, destacó la necesidad de crear condiciones para sustituir las tropas norteamericanas por fuerzas de la ONU y reconoció que no se debía "personalizar" los objetivos de la misión, esto es, dirigirla contra el general Aidid. Porque toda la operación de ayuda se desvió hacia la cacería de Aidid, lo que fue criticado duramente por los trabajadores humanitarios que vieron cómo recursos que necesitaban para ayudar a la gente se desviaban hacia un objetivo político- militar.

El problema político para la ONU y para el Secretario General era demasiado grande. No se podía dejar Somalia. Hubo que formar una nueva fuerza, y se hizo mediante la resolución 814 en 1993, que pasó a llamarse ONUSOM II, la que sustituyó a la UNITAF en mayo de 1993. No significó que las fuerzas norteamericanas se

⁵⁰⁶ UNITAF estuvo formada por Australia, Bélgica, Botswana, Canadá, Egipto, Francia, Alemania, Grecia, India, Italia, Kuwait, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Arabia Saudita, Suecia, Túnez, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos, Gran Bretaña y Zimbabwe.

⁵⁰⁷ Sailhan, Michel. “Infinie désespérance en Somalie” en *Le Monde Diplomatique*, agosto de 1992; y Prunier, Gérard. “De l'aide humanitaire á la chasse aux civils. Unconceivable aveuglement de l'ONU en Somalie”, en *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 1993 y “Deux politiques d'intervention en Somalie”, en *Le Monde Diplomatique*, febrero de 1993.

marchasen, sólo que el control de las operaciones sería de ONUSOM II tomando como base la resolución 794 de usar la fuerza.

Si ONUSOM I fue un chasco porque las fuerzas militares somalíes no permitieron que la ayuda humanitaria llegara a las personas, ONUSOM II lo fue porque la ONU pasó de una velada parcialidad hacia una total y declarada asumiendo operaciones ofensivas contra pobladores insurrectos. Aidid, dejando claro que sus amenazas no eran mentiras, dirigió sus ataques contra los cascos azules. La ONU respondió con la resolución 873, que en palabras simples era una cuasi declaración de guerra contra Aidid. La ONU había cruzado la línea de la imparcialidad a ser un bando. La resolución 873 fue criticada de manera tan radical por diferentes países que hubo que modificarla sucesivamente, reduciendo el mandato de ONUSOM II, lo que no benefició en nada a la operación. El inconveniente es que las controversias por el mando que se mostraban en UNITAF se trasladaron a ONUSOM II (había tres cadenas de mando: la ONU, el Comando Central y el comando de Operaciones Especiales de Estados Unidos ya que ese país abandona UNITAF pero mantiene tropas en el lugar⁵⁰⁸). A todo esto, los contingentes nacionales invocaron sus propias cadenas de mando, principalmente los norteamericanos, lo que dañó el comando unificado.

Esto favoreció a Aidid y dejó una sombra de duda sobre lo que realmente quería hacer Naciones Unidas que cayó en total descrédito después en Rwanda. Pensemos en lo siguiente: Estados Unidos durante años apoyó a Siad Barre, usándolo como contrapeso a la influencia soviética en la región, mientras que al mismo tiempo apoyaba a Etiopía. Ahora, intentó usar a Aidid como gobernante títere, ya que era representante de un círculo de capitalistas y comerciantes. Dada su posición de clase, se pensó que no podía dirigir una auténtica resistencia popular, lo que mostró ser equivocado porque las acciones de Estados Unidos y las fuerzas de la ONU fueron suficientes para que Aidid, sin necesidad de hacer campaña, lograra apoyo popular. Esto es importante de recordar porque en el caso de Yugoslavia tendremos un mismo patrón: apoyar a un genocida contra otro genocida (Tudjman contra Milosevic) en pro de los intereses que ofrece el primero por sobre el segundo. Si a esto sumamos que Boutros Boutros-Ghali fue electo Secretario General de Naciones Unidas con el antecedente de que era uno de los funcionarios egipcios que apoyaban a Barre, era imposible confiar en una imparcialidad. Los somalíes vieron carteles con el rostro de Aidid con el mensaje “Se busca” y una recompensa de U\$ 25.000, mientras que el almirante Howe, el enviado especial de Naciones Unidas hablaba de él como terrorista, una táctica que luego usaría en Irak para capturar a Saddam Hussein... pero no resultó en Somalia, ya que aparecieron afiches de “Se busca” con la cara “del animal Howe”.

El empeño de la ONU por desarmar a las milicias del general Aidid, fue respondido en el mes de junio con la muerte de 56 soldados de las fuerzas internacionales. Los Cascos Azules devolvieron entonces el golpe, desataron un bombardeo sobre la población civil y provocaron la muerte de centenares de somalíes. El afán por capturar a Aidid derivó en una

⁵⁰⁸

Como los contingentes de los países para ONUSOM II estaban mas entrenados para efectuar misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias y no para una misión coercitiva, la ONU solicitó a Estados Unidos el apoyo de su “Fuerza de Reacción Rápida” para circunstancias especiales.

guerra contra el líder que, al cabo de seis meses, lo convirtió en el protagonista estelar del conflicto, en un mártir de la autodeterminación de su pueblo, sin lograr siquiera socavar su poder ni erosionar su arsenal. La intervención internacional no sólo no tomó en cuenta a los actores locales, sino que los consideró como una horda de bandidos y salvajes mostrando un desprecio que hizo que lo que no consiguieron los colonialistas: unir a todos contra un enemigo, Naciones Unidas y los soldados extranjeros.

Los ataques se multiplicaron, pero ya no sólo eran somalíes armados los que atacaban a los cascos azules y a los soldados norteamericanos, también era la población. Y tenían motivos: en vez de resolver el problema del hambre, la misión lo agudizó. Suena irónico, pero en medio del conflicto, la sequía acabó y volvieron las lluvias, lo que para muchos somalíes fue poder volver a cultivar y saber que no morirían de hambre, porque habría buenas cosechas... pero ONUSOM destruyó todas sus esperanzas, porque en primer lugar los constantes combates por cazar a Aidid hicieron que el país estuviera constantemente bombardeado, lo que, lejos de tratarse de bombardeos localizados eran a diestra y siniestra. Luego, la ayuda alimentaria a gran escala resultó excesiva y más bien perjudicial, puesto que hundió los precios agrícolas locales y desincentivó la recolección de cosechas. Más encima, no sólo eran agredidos por los clanes rivales, sino por los soldados extranjeros: los nigerianos fueron acusados en Liberia y Somalia de robo a punta de pistola (incluso con el casco azul puesto) en los controles de carretera que custodiaban, los canadienses, italianos, belgas agredían verbal y físicamente a las personas con las que se cruzaban; las violaciones a mujeres y niños se multiplicaron aunque nunca quedó clara las cifras exactas... Relacionarse con las fuerzas militares extranjeras era la forma más rápida de morir, y de eso fueron conscientes los cooperantes, que se encontraron en la disyuntiva de aceptar o no los términos de la ONU, que aconsejó a las organizaciones que cerraran sus proyectos en las zonas donde no había presencia militar extranjera y los abrieran en zonas "protegidas". Muchas organizaciones rechazaron el consejo ya que la mayoría de los proyectos eran más antiguos que las operaciones de la ONU. Sin embargo, algunas ONG cedieron a esa manipulación y convirtieron la presencia militar, no las necesidades de la población, en el criterio efectivo para la ubicación de sus proyectos, lo que los hizo oficialmente blancos, sobre todo si llevaban el símbolo de MSF... La población y grupos armados vieron a la ONU y a los soldados extranjeros como una invasión, y los atacaron, sin mucha piedad.

Así llegamos a la Batalla de Mogadisco. También conocida como la Batalla del Mar Rojo, enfrentó fuerzas de los Estados Unidos contra guerrilleros somalíes leales al jefe de clan Mohamed Farrah Aidid y a la población de la ciudad el 3 de octubre de 1993 en el distrito del Mar Negro de Mogadiscio en Somalia.

En agosto de 1993, aparecieron en Somalia unas fuerzas de asaltos de unidad de élite norteamericanas enviadas por el presidente Bill Clinton formados por cuatro unidades de Rangers en helicópteros y de Delta Force con la misión viajar desde su base hasta dentro de la ciudad para capturar líderes de la milicia de Aidid. Estas fuerzas fueron entrenadas en fuerte Bragg de forma clandestina en "guerra urbana, redadas nocturnas y patrullas de reconocimiento de largo alcance", siendo despachadas hacia Somalia, con un odio inculcado hacia los somalíes (llamándoles los esmirriados y a los barrios de Mogadiscio los llaman "Injun territory" (territorio de los indios), una expresión que alude al hecho de que no eran personas a ayudar sino enemigos).

Durante las semanas que precedieron a la Batalla de Mogadisco, los rangers sembraron el terror en la ciudad: lanzaban ataques relámpago y destruían todo lo que les bloqueaba el paso. Día y noche los helicópteros Black Hawk sobrevolaron los mercados, calles y barrios, y las ráfagas de viento que producían destruían casas, mezquitas, quioscos y paredes. Eso sólo fue empeorar la lista de abusos cometidos por las fuerzas de invasión. A principios de junio, buscando oficialmente destruir la emisora de Aidid en Mogadisco, las fuerzas extranjeras sufrieron una emboscada donde murieron 24 soldados pakistaníes, a la que respondieron con un ataque desde helicópteros. Oficialmente se atacó a una reunión del clan de Aidid, Habr Gidr... pero en realidad atacaron una reunión de 50 ancianos, poetas, dirigentes religiosos e intelectuales que estaban discutiendo un acuerdo pacífico con la ONU. Al enterarse de lo ocurrido, varios somalíes mataron a cuatro periodistas occidentales, muertes que fueron seguidas por las que produjeron soldados pakistaníes al abrir fuego contra una multitud desarmada en un mercado. Esto no terminó aquí, porque las fuerzas norteamericanas atacaron los barrios del sur de Mogadisco con aviones AC-130, disparando al azar ametralladoras de alto calibre y misiles. El 19 de septiembre, masacraron a 100 personas desarmadas de una multitud. Varias veces los misiles y la artillería dieron en el hospital Digfer, y muchos pacientes y trabajadores médicos resultaron heridos.

Poco antes de la batalla de Mogadisco, entre ataques y respuestas, habían muerto casi diez mil somalíes sin contar a las mujeres violadas, a los torturados, a los heridos⁵⁰⁹... La población somalí estaba harta de ser blanco en una guerra que no querían.

El 3 de octubre la fuerza de asalto estuvo formada por 19 helicópteros, doce vehículos y 160 hombres. Pensaron que era una operación sencilla, pero la población, harta de ser objeto de ataques gratuitos por las fuerzas norteamericanas, decidió pelear contra los invasores. Todo comenzó cuando los rangers cayeron sobre un mercado para capturar a unos subalternos de Aidid. La Cruz Roja calculó que mataron a 200 somalíes e hirieron a 700. Cuando la milicia de Aidid defendió su cuartel y luchó contra las

⁵⁰⁹ Desde 1993 ha habido una serie de divulgaciones en Canadá, Italia y Bélgica de los soldados de la fuerza de ocupación sobre los crímenes de sus unidades, especialmente de tortura. Los gobiernos de esos países han llevado a cabo investigaciones y juicios, y Amnistía Internacional ha sacado varios informes. Un soldado italiano describió la destrucción a propósito de aldeas y la muerte de civiles por tortura durante interrogatorios dirigidos por oficiales de alto rango: choques eléctricos, quemaduras con cigarrillos, cortes con alambre de navaja. Unos paracaidistas italianos tomaron fotos, así que podían documentar las torturas. Una foto muestra la violación múltiple de una somalí. Dos generales italianos tuvieron que renunciar a raíz del escándalo. En Bélgica, juzgaron a dos soldados por quemar vivo a un niño en una fogata. Otros soldados belgas le embutieron a un niño puerco y agua salada como tortura; otro niño murió deshidratado porque lo encerraron en un contenedor metálico en el calor. En una foto presentada en un juicio, un soldado belga está orinando en la cara de un somalí herido. Los belgas también ataban a los somalíes a vehículos militares y los arrastraban por las calles hasta que morían. El ejército canadiense tuvo que dismantelar una unidad que participó en la invasión por las acusaciones de tortura y asesinato. La mayoría de las muertes las cometieron los soldados estadounidenses, pero Estados Unidos no ha investigado ni un solo incidente. Además, los medios han tapado los escándalos en Canadá, Italia y Bélgica.

fuerzas extranjeras, un número incontables de somalíes salieron a pelear, formando barricadas, arrojándose contra los soldados que disparaban a mansalva.

En medio de los ataques, dos helicópteros UH-60 de los Estados Unidos fueron impactados y abatidos por granadas propulsadas y otros tres sufrieron daños. Las fuerzas estadounidenses se vieron atrapadas y tuvieron que pedir refuerzos. Pensaban hacer un rápido operativo y cayeron en una batalla campal de 18 horas... Algunos de los soldados lograron evacuar a los heridos hacia la base, pero otros quedaron atrapados en los lugares donde cayeron los helicópteros y fueron rodeados. Los atrapados se atrincheraron en un edificio, escudándose en mujeres y niños, lo que fue la peor decisión que pudieron tomar. La masa humana furiosa se lanzó contra el edificio.

Entonces, las cámaras de los periodistas que estaban presentes grabaron las imágenes de lo que Estados Unidos detesta ver: en medio de los pedazos de los helicópteros y los vehículos destrozados, los cuerpos de 18 soldados estadounidenses muertos eran arrastrados por las calles.

La batalla duró hasta la mañana siguiente, cuando intervino un contingente formado por soldados de Pakistán y Malasia, junto con soldados estadounidenses. Para el rescate, la fuerza conjunta utilizó unos 60 vehículos, que incluyeron tanques de Pakistán, Vehículos Cóndor de transporte de personal de Malasia, y apoyados por helicópteros AH-1 y UH-60. Esta fuerza llegó hasta el lugar donde se estrelló el primer helicóptero logrando evacuar a los heridos. El segundo sitio fue arrasado y el único superviviente, Michael Durant, fue tomado como rehén.

En total, murieron 19 soldados estadounidenses y resultaron heridos otros 79. Murió también un soldado de Malasia y siete resultaron heridos; dos soldados de Pakistán resultaron igualmente heridos. No quedó claro el número de bajas somalíes, pero se estima que entre 500 y 1.000 milicianos y civiles resultaron muertos y otros 3.000 a 4.000 resultaron heridos⁵¹⁰.

Análisis posteriores indican que si Estados Unidos hubiera desarmado a las facciones inmediatamente después de llegar a la zona, en diciembre de 1992, tal vez se hubiera podido evitar el derramamiento de sangre que se produjo entre julio y octubre de 1993. Boutros-Ghali, entonces Secretario General de la ONU, había enviado una carta a Bush en 1992 que afirmaba: “*Sin ello [el desarme] no creo que sea posible establecer el entorno seguro por el que aboga el Consejo de Seguridad*”. Esta carta provocó que John Bolton, entonces secretario de Estado adjunto norteamericano, acusase a Boutros-Ghali de intentar cambiar las reglas de juego a mitad de partido, a lo que este respondió, con una crítica demoledora hacia Estados Unidos, que el Pentágono no tenía intenciones de desarmar a las facciones, y que la Casa Blanca de Bush, en sus últimos días de mandato, no había hecho nada contra esto. Afirmaba, Boutros-Ghali, que se requerían tres medidas fundamentales:

⁵¹⁰ En 1999, el escritor Mark Bowden publicó el libro *Black Hawk Down: una historia de guerra moderna* que narra la cronología de eventos ocurridos relacionados con la batalla. El libro fue llevado al cine por Ridley Scott.

1. desarmar a los grupos enfrentados,
2. establecer un entorno seguro y
3. crear un reparto viable de tareas entre las operaciones estadounidenses y las de la ONU en la zona.

Estados Unidos no tomó ninguna de las tres.

Estados Unidos decidió abandonar Somalia, temiendo que si permanecía se transformase en un segundo Vietnam. Sus armas habían matado a más de mil personas, pero ellos eran superiores, tenían las mejores armas, los mejores soldados, no podía morir ninguno... y ahí estaban las imágenes de los cuerpos de 18 soldados. El retiro no se planteó por los errores cometidos, tampoco por las responsabilidades del daño cometido a los somalíes, sino porque 18 soldados habían muerto. En realidad, las bajas estadounidenses sumaron 31 desde julio hasta octubre. El único que abrió su boca para lamentarse por lo que había hecho era el rehén, Michael Durant, cuya imagen aterrorizada declaraba que lamentaba ante sus captores la muerte de inocentes, lo que generó protestas en los Estados Unidos⁵¹¹. Republicanos y demócratas en el Congreso exigieron la retirada de Somalia y el 59% de los norteamericanos se manifestaron en el mismo sentido. Estados Unidos abandonó Somalia en 1994.

La ONU se había quedado sola en Somalia, porque las fuerzas francesas, italianas y de otros países que formaban parte de la Operación Restaurar la Esperanza también abandonaron el país. Finalmente, el 3 de marzo de 1995, luego de haber sufrido una cantidad adicional importante de bajas, la ONU se retiró de Somalia por segunda vez.

⁵¹¹ Durant tras su liberación escribiría un libro sobre su experiencia: *“Después del gran estruendo, vino el miedo”, no me podía mover, me dolía mucho la espalda y la pierna, nos habían derribado y estábamos solos, todo parecía surreal. Es difícil de explicar, pero me quité la alianza, mi reloj y lo puse en el panel de control. Escuchaba la turba enfurecida muy cerca, oía las balas al chocar con el fuselaje, iba a morir, lo sabía. Había mucho ruido en la parte de atrás del helicóptero, no conseguía centrarme, después de unos estruendos, todo quedó en silencio, de repente aparecieron dos caras a mi lado, dos caras blancas, ¡¡¡amigos!!! Esos cascos y chalecos negros eran inconfundibles, eran dos operadores delta, sabían lo que se hacían. Una alegría me envolvió, todo iba a ir bien, íbamos a volver a casa. Los dos chicos cuyas caras me resultaban familiares, me cogieron como si fuera un bebé y me desplazaron hasta el morro del helicóptero, me dieron un arma y me dijeron: “Cúbrenos las espaldas”, después de eso se pusieron uno a cada lado del aparato, de vez en cuando, algún “flacucho” asomaba la cabeza, pero desaparecían después de dispararles, de repente escuche un gemido y una voz que decía, -“Randy, me han dado”, era Gary Gordon, no lo volví a ver. Al poco, Randy Shughart se me acercó y me dijo: -“Gordy ha muerto, ¿hay armas a bordo?”, le contesté que estaban detrás de los asientos, seguidamente me preguntó cuál era la frecuencia de apoyo de la radio de supervivencia, le expliqué el procedimiento básico para realizar la llamada, había un canal llamado Bravo, y seguidamente le escuché haciendo la llamada de emergencia para nuestra evacuación desde la radio del helicóptero. Fue cuando me dí cuenta de que nuestra situación era desesperada, habían acudido ellos dos solos. Se me había agotado la munición cuando Randy me dio un M-16 del helicóptero, me miró y me dijo, -“están las cosas crudas, cubre esta parte y yo estaré ahí delante”. Me volvió a mirar y me dijo -“Suerte”. Funcionó durante algún tiempo. Randy estuvo disparando durante largo rato, de repente una larga ráfaga quedó en silencio, sabía que había caído, todo estaba perdido, oía la turba somalí que venía enfurecida hacia mí, me puse el arma en el pecho y miré hacia el cielo, estaba convencido de que iba a morir.” Durant, Michael J. *In company of heroes: a true history*. Putman Adult, 2003*

Naciones Unidas entró a un país con un conflicto armado agudizado por una hambruna, y salió dejándolo totalmente aniquilado. Gracias a su intervención, los lazos con la idea de un Estado que eran frágiles no se recompusieron y las violaciones a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos fueron frecuentes y más agravados que en la época previa a la caída de Barre, debido a las múltiples milicias que buscaban por las armas el control del aparato estatal para satisfacer sus propios intereses y por las fuerzas extranjeras. La ayuda humanitaria que fue insuficiente al comienzo se transformó luego en un problema, muriendo de hambre mucha gente sin la menor justificación salvo que las fuerzas destinadas a hacerles llegar esa ayuda estaba más preocupada por cazar a una persona. No se respetaron las normas básicas de los derechos humanos ni del derecho humanitario, debido a los intereses de las potencias participantes que no permitían tener un mando por encima del propio que les dijera qué hacer, lo que llevó a que los somalíes odiaran más a los soldados extranjeros que a los militares somalíes que les habían llevado a la guerra.

Aparte de mandatos ambiguos y cambiantes, la coordinación de la misión fue un chiste. Cada ejército recibía órdenes de su gobierno, había peleas públicas entre oficiales italianos y estadounidenses y éstos no hicieron caso a las Naciones Unidas. Como denunciaron después varios cooperantes, el problema de mando y los constantes ataques que sufrían hicieron que los soldados se preocupasen más por su propia seguridad que por la de las personas. La principal preocupación de los estadounidenses era proteger su embajada; mientras tanto los soldados pakistaníes eran enviados a las misiones más peligrosas porque Estados Unidos tenía que trabajar con la política de cero bajas que paralizó a las tropas norteamericanas...

Lo peor de toda esta historia es que Naciones Unidas nunca ha reconocido del todo su actitud criminal en Somalia. Para esa organización, todo fueron “errores”.

Pero incluso para Naciones Unidas le fue imposible ocultar lo que pasó en Rwanda.

7.4. Resolución 872 (octubre de 1993) relativa a la situación de los rwandeses: Operación Turquesa o salvando a los genocidas.

La situación en Rwanda fue claramente criminal tanto por los países de los cuales fue colonia como de Naciones Unidas. Y fue criminal porque hubo una constante olas de matanzas que derivaron en lo que se conoce como “el genocidio de 1994” sin que nadie de la mal llamada comunidad internacional hiciera algo por detenerlas. Pareciera que hay países donde las matanzas son recurrentes, y ese es el caso de Rwanda. Pero dejemos claro algo desde el principio: estrictamente lo que pasó en Rwanda no fue un genocidio, sino un conflicto de poder en el que se creó ficticiamente una rivalidad étnica que en el fondo no existía y que merced a políticas nefastas y la “ayuda” de terceros ha provocado que la población sea incapaz de superar sus traumas.

Rwanda es un país pequeño y montañoso con sólo un poco más de 25,000 kilómetros cuadrados, con montañas que alcanzan los 2.000 y 3.000 metros lo que le permite tener un clima templado en medio del África ecuatorial de los grandes lagos. Por su cantidad de montañas se le conoce como “País de las mil colinas”. Mayormente agrícola, el territorio es muy favorable al desarrollo humano y se encuentra, por tanto, densamente poblado, con cerca de 8 millones de habitantes en diciembre de 1993. Debido a su geografía es un país cerrado y que por tanto no conoció el tráfico de esclavos como otros países de África. Está habitado por una sola comunidad, el banyaruanda, que se divide en tres castas tradicionales los bahutus bantúes que representan la mayoría de la población (aproximadamente el 80%); los batutsis hamitas, que constituyen el 15% de la población en Rwanda; y los batwes (pigmeos), que sólo representan una pequeña minoría. Antes de la llegada de los europeos, la identificación entre hutus y tutsis no era tan radical. Un individuo hutu próspero podía llegar a transformarse en un tutsi, al mismo tiempo un tutsi podía ver recortado su estatus social si se empobrecía⁵¹².

Hasta la Primera Guerra Mundial fue colonia de Alemania, quien no le prestó mucha atención, y después paso a manos de Bélgica mediante mandato de la Sociedad de las Naciones en 1922. Bélgica tampoco le prestó mucha atención sobre todo por su alejamiento de la costa y porque no se habían identificado recursos naturales⁵¹³. La gran medida que ambos países tomaron fue mantener el sistema social de los banyaruanda, parecido al feudalismo europeo. Creando distinciones entre tutsis y hutus y estableciendo oposiciones entre ellos, los alemanes, y después los belgas, decidieron promover en Ruanda “una raza de señores” y apoyarse en ella para mantener el control del país.

La política aplicada en Rwanda (y en realidad en todos los países colonizados) fue de racismo biopolítico como lo llama Michel Foucault. Este autor señala en La guerra como racismo que el racismo tiene dos tareas básicas: la fragmentación y la realización de cortes en el *continuum* biológico de la especie; y en segundo lugar, el establecimiento de la siguiente asociación “*cuanto más mates más vivirás*”, es decir, destruir las base de cualquier posibilidad de cooperación social. La guerra es siempre un juego de suma cero. Racismo y guerra están para Foucault íntimamente unidos. El

⁵¹² Hacia el siglo VI a.C. los twas, pigmeos cazadores, penetran en las montañas boscosas de Ruanda y se instalan allí de manera permanente. Unos siglos más tarde, hacia el VI d.C, agricultores hutus comienzan a llegar a la región y a establecerse de forma sedentaria, conviviendo con los twas en paz. Cien años después, y ya en el siglo XII y XIII de manera más clara, granjeros tutsis llegan a Ruanda provenientes de los alrededores (principalmente de la actual Uganda). También estos últimos se instalan en la zona y en el siglo XIV pasan a formar parte de una comunidad formada por twas (cazadores), hutus (agricultores) y tutsis (ganaderos). La convivencia entre las dos últimas etnias fue simbiótica durante un tiempo hasta que a partir del siglo XVI, los principales jefes tutsis inician unas campañas militares contra los hutus, acabando con sus príncipes, a los cuales, de forma cruel y simbólica, cortaron los genitales y los colgaron en los tambores reales buscando humillar a sus contrincantes y recordarles que estos, los hutus, eran súbditos de los tutsis.

⁵¹³ Rwanda se independizó de un dominio colonial directo ejercido por Bélgica hacia 1960. Al igual que Burundi, había sido colonia alemana hasta 1918. Rwanda –como Burundi, ex colonia alemana – fue colocada bajo mandato belga por las Naciones Unidas en 1922. Bélgica administró los dos países como territorios en régimen de fideicomiso, primero en nombre de la Sociedad de Naciones y después, de las Naciones Unidas, llamándolo Rwanda-Urundi.

derecho a matar y como tal la absoluta disponibilidad del otro, reducido a una categoría éticamente insignificante, es el programa mínimo de cualquier código racista y en el *modus operandi* de la guerra moderna.⁵¹⁴ El etnicismo se convirtió para las potencias coloniales en una forma de garantizar su dominio sobre los pueblos que controlan.

En 1926, la administración belga decidió identificar estrictamente quien era tutsi y quien era hutu, mediante un método que consideró infalible: por la cantidad de vacas. La vaca era la medida del prestigio y el poder, la mayor riqueza de los tutsis la constituía el ganado. Así, la legislación belga estableció que todos quienes tuvieran más de diez vacas era tutsi y el resto, hutu. Esto transformó a los tutsis en una aristocracia, mientras que a los hutus en clientes y vasallos que entregaban parte de sus cosechas a los tutsis a cambio de protección y una vaca, que sólo podían tener en usufructo.

¿Por qué usar a los tutsis en vez de los hutus? Para los belgas, los tutsis gozaban de su admiración declarand que *“decididamente son demasiado refinados para ser “negros””*.

En esta división tenemos presente las tesis raciales de Gobineau que inspiraron a los colonizadores del siglo XIX.

*El régimen colonial había esclerotizado y polarizado en muchas formas a las dos principales comunidades. Las autoridades belgas habían simplificado el complejo sistema local de jefes dando a los tutsis un control casi total sobre los campesinos hutus. Ya en 1930 habían introducido el uso de las tarjetas de identidad, que incluían una clasificación en función de la etnia. Además, la Iglesia católica había destruido muchas costumbres religiosas precoloniales que habían servido de vínculo entre ambos grupos étnicos. Cuando, en los años cincuenta, aumentó la presión de la ONU para que se acelerase el proceso hacia la independencia, las autoridades belgas retiraron repentinamente su apoyo a la minoría tutsi y la desplazaron a la mayoría hutu, lo que provocó motines en noviembre de 1959 y el derrocamiento de la monarquía tutsi. En enero de 1961, tras un golpe de Estado respaldado por los belgas, se proclamó lo que constituía una república hutu de hecho.*⁵¹⁵

El problema fue que los tutsis abusaron del poder y agredieron de muchas formas a los hutus. Dado que el poder estaba asentado en la propiedad del ganado, gran parte de Rwanda (o más bien los pastos) se dedica a las vacas, quitándoles tierras a los campesinos hutus, que de por sí estaban cultivando tierras de muy mala calidad. Los hutus no tenían derechos, ni siquiera a la educación.

Poco después de que en 1946 el territorio fuera catalogado de administración fiduciaria por las Naciones Unidas, la situación para los belgas en Rwanda cambió. Con la proximidad de la independencia, las potencias occidentales invierten sus alianzas. En el marco de una oposición étnica que crearon, no buscan ya en aquel entonces apoyarse en una minoría para controlar a la mayoría sino una mayoría capaz de ganar elecciones. En el caso de Bélgica, este país, que hasta ese momento había gobernado a Rwanda con

⁵¹⁴ Foucault, Michel, *La guerra como racismo*, Archipiélago, V1, págs 75 a 93.

⁵¹⁵ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ICARIA Editorial, Ausiàs Marc, 2000. Barcelona.

el apoyo de los tutsis, quienes representan también la facción más instruida y por tanto quienes están más a favor de la independencia, decide cambiar de táctica y comienza a apoyarse en los hutus y comienzan a respaldarlos contra los tutsis. Además, al final de su mandato, la Iglesia católica estimula a las autoridades coloniales a jugar la carta de los Hutus. La Iglesia católica trata de retomar el control de la Iglesia local cuyos clérigos indígenas, que formó esencialmente entre los tutsis, se le van de las manos.

La muerte en 1959 del rey Kigali V, que había gobernado por cerca de tres decenios, fue el inicio de las revueltas por la independencia, pero al mismo tiempo de la serie de rebeliones de los hutus, que demandaban igualdad de derechos, en las cuales decenas de miles de tutsis perecieron.

Por un lado, los belgas, siguiendo las tendencias democratizadoras, comienzan a entregar el poder a la mayoría hutu, apoyándose en su gobierno en el partido del Movimiento de la Emancipación Hutu (PARMEHUTU) de Gregoire Kayibanda, quien no es más que el secretario particular de monseñor Perraudin, el vicario apostólico suizo. El poder pasó así a manos del campesinado hutu, quienes fueron los que formaron el primer Gobierno el 28 de enero de 1961, cuando todas las funciones ejecutivas son puestas en manos de los Hutus. La independencia se reconoce oficialmente el 1º de julio de 1962 y Rwanda pasa de ser una monarquía a una república.

Por el otro, comenzaron las masacres de tutsis a manos de hutus a raíz de una sublevación campesina que pronto se convirtió en una masacre, provocando un éxodo masivo de tutsis hacia Congo, Uganda, Burundi y Tanganica, donde permanecerán en estos países en campos de refugiados⁵¹⁶.

Los tutsis fueron expulsados de los cargos políticos que ocupaban y, como consecuencia, se produjo el primer gran desplazamiento de alrededor de 120.000 tutsis a los países vecinos. Algunos refugiados, que habían regresado para participar en las elecciones de septiembre de 1961, fueron víctimas de las represalias generalizadas y muchos huyeron de nuevo. Sin embargo, los refugiados esperaban poder retornar en masa en julio de 1962, cuando Rwanda obtuvo la independencia y se retiraron los belgas, aunque muchos de ellos sólo veían viable el regreso si se reinstauraban la hegemonía política y la monarquía tutsis. El hecho de que no se abordasen los problemas de los refugiados ruandeses en los años sesenta contribuyó de forma sustancial a la violencia catastrófica que se desató en los años noventa.

⁵¹⁶ A principios de los años sesenta, la violencia que se desató tras la independencia del Congo, Rwanda y Burundi, en la región de los Grandes Lagos del África central provocó matanzas generalizadas y un desplazamiento masivo de la población. Durante esa misma década, miles de refugiados huyeron de Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, administrados por Portugal, y un número más reducido salió de la República de Sudáfrica, el África del Sudoeste y Rhodesia, gobernados por regímenes controlados por minorías. El grupo más numeroso fue el integrado por quienes huyeron de los territorios portugueses a los países vecinos para escapar de las repercusiones de las luchas armadas por la independencia. Los habitantes del norte de Angola se trasladaron a la República del Congo, donde la mayoría se estableció de forma permanente. Los procedentes del este y del sur de Angola huyeron a Zambia y a Botswana. Los refugiados de Guinea-Bissau entraron en Senegal, donde se integraron con la etnia kin del sur del país. Los refugiados de Mozambique se dirigieron al sur de Tanzania y de Zambia. El pequeño número de personas que huyó de la República de Sudáfrica fueron a Botswana, Zambia y Tanzania. Algunos marcharon más lejos y llegaron a otros Estados africanos, a Europa y a los Estados Unidos. ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo... op.cit.*

A lo largo de los 60 los tutsis tratan de entrar en Rwanda apoyados por los tutsis de Burundi. En 1963, los tutsis emigrados se organizan y vuelven a Rwanda por la fuerza donde finalmente son detenidos cerca de la capital, Kigali. En 1965 el ejército hutu detiene una de estas invasiones y provoca una matanza en la que pierden la vida entre 20.000 y 50.000 tutsis.

Hay que considerar que el drama de los tutsis exiliados durante este período fue pocas veces mencionado en esa época. No fueron integrados en los países donde buscaron refugio, al contrario, incluso está prohibido por las autoridades locales que los tutsis salieran de los campos. La excepción la constituye Uganda, que lleva años enzarzada en una guerra civil y donde reinan el desbarajuste y el caos. Los tutsis comenzaron a ser usados como una herramienta de lucha y eso tendrá consecuencias. Desde ese entonces, esa zona fue foco de derramamientos de sangre generalizados y de una crisis internacional que perdura hasta hoy, crisis que generó movimientos de refugiados en toda la región.

El legado de la crisis de Rwanda de 1959-1963 fue la presencia de refugiados tutsis en todos los países vecinos. Aunque estos refugiados no tuvieron la posibilidad de regresar a su país en las tres décadas siguientes, mantuvieron sus vínculos con los tutsis de Rwanda. A finales de los años ochenta, los exiliados tutsis en Uganda, que se habían unido al Ejército de Resistencia Nacional (ERN) de Yoweri Museveni para combatir contra el régimen de Milton Obote, y que se integraron en las fuerzas armadas nacionales ugandesas cuando el ERN llegó al poder, comenzaron a planear un regreso militar y crearon el Frente Patriótico Ruandés (Front patriotique rwandais, FPR).⁵¹⁷

Es en este periodo que Francia comienza a ocupar el lugar de Bélgica no sólo en Ruanda, sino en toda la región. Francia, ex potencia colonial en África, juega un papel importante en Rwanda brindando apoyo económico y militar a las fuerzas gubernamentales. Los franceses se presentaron como defensores de la “democracia étnica” o sea, siendo los hutus la etnia más numerosa, es lógico que ocupen el poder. Ya en 1962, París firma un acuerdo de cooperación civil con Kigali. .

En 1973 a consecuencia de las matanzas de hutus en Burundi, que provocó un éxodo masivo de refugiados hutus hacia Rwanda, se produce un golpe de estado en Rwanda y ocupa el poder el General Juvenal Habyarimana, quien se mantiene en el poder hasta su muerte en 1994. Dicho golpe desveló tensiones y conflictos profundos que anidaban en el seno de la comunidad hutu. El vencido presidente Grégoire Kayibanda (quien moriría de hambre) representaba a un clan hutu del centro del país, considerado liberal moderado. El nuevo mandatario, en cambio, procedía de un clan afincado en el noroeste del ala radical. Al igual que Kayibanda, en proceso de beatificación en Roma, el nuevo presidente se apoyó en la Iglesia católica. Pero pone en los puestos gubernamentales a representantes de las facciones militares del norte, de las que él mismo procede.

⁵¹⁷

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, op.cit.*

Al año siguiente, Francia firmó un acuerdo general de cooperación técnico-militar con Zaire, después otro con Burundi y finalmente un tercero con Ruanda al cabo de un safari memorable durante el cual Valéry Giscard d'Estaing (ex presidente francés) sale de cacería con Juvenal Habyarimana. Francia se encargó además de proveer una ayuda en armas que alcanza 4 millones de francos al año⁵¹⁸.

Habyarimana instaura una dictadura de partido único, el Partido Nacional Movimiento Revolucionario para el Desarrollo (MRND), al que tienen que pertenecer todos los ciudadanos de Ruanda e introduce un nuevo antagonismo que se contraponen al ya existente de hutu vs tutsi. El nuevo antagonismo consistía en poder y oposición. Esto es incluso siendo hutu: si eres leal al gobierno, puedes llegar a jefe de aldea o de pueblo (aunque no a formar parte del Gobierno). Si, por el contrario te opones al Gobierno puedes ser encarcelado, incluso aunque seas hutu.

El cambio de gobierno sólo contribuyó a aumentar las divisiones entre las diferentes etnias. Desde la independencia, sus líderes siempre han sido hutus, dentro de una rivalidad étnica agravada por la escasez de tierras y su débil economía sustentada en la exportación de café. Con el paso de los años, Ruanda se fue convirtiendo en propiedad privada del clan de Gisenyi (pueblo natal del general) y, más concretamente, de la mujer del presidente, Agathe, de los tres hermanos de la misma, Sagatawa, Seraphin y Zed, y de una serie de primos de estos últimos. Agathe y sus hermanos pertenecían al clan akazu y su solo nombre constituía una palabra clave con la que se podía abrir muchas puertas que conducían a los misteriosos laberintos de Ruanda. Sagatawa, Seraphin y Zed tenían lujosos palacios en zonas próximas a Gisenyi, desde los cuales, junto con la hermana y su marido el general, dirigían el ejército, la policía, los bancos y la administración de Ruanda.

El régimen de Habyarimana se hizo cada vez más racista y totalitario. A partir de 1978, la nueva Constitución estableció una clasificación étnica incluida en los documentos de identidad mientras que todos los ruandeses fueron inscritos, desde el momento de su nacimiento, como miembros del único partido, el MRND. En una desviación del sistema umuganda tradicional, el Estado y la Iglesia católica obligaron a toda la población a hacer para ellos jornadas de trabajo siguiendo un principio que la Organización Internacional del Trabajo califica de “trabajos forzados”.

Francia no reaccionó ante esta situación. En 1983, cuando Therese Pujolle, jefa de la misión de cooperación civil en Kigali desde 1981, dio testimonio sobre las violaciones de los derechos humanos que comete el régimen, sus superiores le advierten secamente: *“Los derechos humanos no son asunto suyo. Trabaja en el desarrollo”*⁵¹⁹. El

⁵¹⁸ El texto del acuerdo fue publicado en el Journal Officiel el 1º de julio de 1975

⁵¹⁹ Las relaciones entre ambos países se ven marcadas por los lazos personales que unen a sus dirigentes. Jean-Christophe Mitterrand, el propio hijo del presidente francés, es muy amigo de Jean-Pierre Habyarimana, el hijo del presidente ruandés. Therese Pujolle cuenta que “Papamadi” [Sobrenombre que se le da en Francia al hijo del presidente Mitterrand a partir de la frase “Papa m’a dit”, que significa en español “Papá me dijo” “tenía un helicóptero a su disposición para hacer safaris fotográficos. El gendarme de la cooperación protestó, [y] perdió. Cada vez que Jean-Christophe Mitterrand llegaba, quince Mercedes lo esperaban.”

apoyo militar francés no correspondió, por supuesto, a ninguna coincidencia ideológica, ni tampoco a intereses precisos. Reflejaba una división de África en zonas de influencia y la voluntad de aplicar métodos coloniales por los gobiernos autóctonos para controlar poblaciones que no serían nunca soberanas.

Hacia 1989, una profunda crisis económica, producto de una caída en el precio mundial del café en un 50% hizo que Rwanda perdiera el 40% de sus ingresos por exportación. El país se enfrentó a la peor crisis alimenticia de los últimos 50 años al mismo tiempo que aumentaba el gasto militar en detrimento de los servicios públicos.

Mientras tanto, los descendientes de los tutsis expulsado en 1959, que habían nacido y crecido en los campos de refugiados, entraron a formar parte del ejército de Yoweri Kaguta Museveni. Museveni también había sido exiliado de Uganda durante los años de gobierno de Idi Amín, y en su exilio Tanzania donde fundó en 1972 un Frente de Salvación Nacional (Fronasa) de oposición al dictador. En 1979 se unió a las tropas tanzanas que invadieron Uganda y obligaron a huir a Amin, y en 1980 entró como ministro de Defensa en el Frente Nacional para la Liberación de Uganda que presidía Paulo Muwanga. Cuando Apollo Milton Opeto Obote se impuso en las elecciones libres de 1980, entre insistentes denuncias de fraude, Museveni rompió con su antiguo responsable y pasó a encabezar una disidencia armada, el Ejército Nacional de Resistencia (NRA), que en 1981 comenzó a librar una guerra de guerrillas.

Museveni necesitaba hombres. Y no tardó en encontrarlos, pues aparte de sus paisanos, a las guerrillas se incorporaron jóvenes procedentes de los campamentos ruandeses, tutsis valientes y ávidos de entrar en combate. Museveni los aceptó de buena gana. Ocultos en los bosques y bajo la dirección de profesionales, llevaron a cabo su instrucción militar en Uganda, y muchos de ellos habían estudiado en escuelas de oficiales extranjeras. En enero de 1986 Museveni entró en Kampala al frente de sus destacamentos y toma el poder. La mayoría de esos destacamentos contaron entre sus filas, o tenían bajo sus órdenes, a aquellos jóvenes tutsis, hijos de padres expulsados de Ruanda, y nacidos en los campamentos.

Esos miembros tutsis ruandeses del NRA contribuyeron a la toma del poder de Uganda y formaron un grupo llamado Frente Nacional de Ruanda o Frente Patriótico Rwandés (FPR) cuyo objetivo fue recuperar la tierra arrebatada a sus antecesores.

En la noche de 30 de septiembre de 1990, los tutsis, organizados en el FPR, volvieron a entrar a Rwanda desde Uganda con el objetivo de tomar Kigali, cogiendo por sorpresa a Habyarimana, quien contaba con un ejército débil y desmoralizado, haciendo desaparecer los cuarteles del ejército ugandés y los campamentos fronterizos, y en la madrugada entraron en territorio rwandes.

Habyarimana decidió solicitar ayuda al Presidente de Francia, François Mitterrand, quien desencadena la operación Noroit y envía al frente 150 hombres del 2do Regimiento Extranjero de Paracaidistas (2do REP) estacionado en la República Centroafricana, deteniendo así la ofensiva del FPR sobre Kigali, quienes no estaban dispuestos a enfrentarse con Francia.

La consecuencia de estas acciones fueron nuevas matanzas de tutsis. Durante la noche del 4 al 5 de octubre de 1990, el régimen organizó un simulacro de ataque contra Kigali con la complicidad de los militares franceses. Atribuyendo la responsabilidad al FPR, el gobierno decretó el estado de sitio e instauró un toque de queda total. De paso, los principales opositores políticos, lo mismo hutus que tutsis, son acusados de complicidad con el FPR y se les arresta. Además, para eliminar el apoyo popular al FPR, 10,000 Tutsis son arrestados. La población civil tutsi del Mutara sufre una ola de matanzas. Al final, las tropas franco-ruandesas logran rechazar al FPR hacia Uganda.

Pero esta vez muchos del FPR decidieron quedarse en el nordeste del país dividiendo de facto el país, a la espera de la retirada francesa, mientras Habyarimana esperaba recuperar potencia militar para poder expulsarlos del país.

Tanzania y la Organización de la Unión Africana trataron, sin éxito, de lograr un acuerdo entre Rwanda y Uganda. El Secretario General de las Naciones Unidas decide enviar en marzo de 1993 una misión de buena voluntad a Rwanda. Como consecuencia de la misma, el Consejo de Seguridad autoriza la creación de una Misión de Observación de las Naciones Unidas para Uganda y Rwanda (UNOMUR).

A mediados de 1993 los países africanos obligan a Habyarimana a firmar un acuerdo con el FPR, por el que los guerrilleros entrarían en el Gobierno y formarían el 40% de las FFAA. Los **Acuerdos de Arusha** constituyeron un arreglo comprensivo que incluía, además de un cese del fuego, la decisión de llevar a cabo elecciones democráticas. Estos acuerdos fueron citados en el juicio de RDC contra Rwanda, ya que el entonces Zaire fue uno de los cinco países observadores de las Conversaciones, junto con otros países africanos (Burundi, Senegal, Uganda y Tanzania), cuatro occidentales (Francia, Bélgica, Alemania y los Estados Unidos), y la OUA.

Por estos pactos, Rwanda y Uganda se comprometieron a: la creación de un Gobierno de transición con 22 ministros, 5 de los cuales habían de pertenecer al FPR; la creación de una comisión para supervisar el retorno de los refugiados y su protección; el establecimiento de unas nuevas Fuerzas armadas, con un 40 % de tropas y un 50 % del alto comando compuestos por miembros del FPR; y la convocatoria de elecciones parlamentarias en 1995.

La puesta en marcha de los Acuerdos de Arusha fue muy problemática, la población ruandesa se dividió entre la población que apoyaba al FPR y la oposición hutu moderada (FDC) y el resto, mayoritariamente hutus extremistas que sostenían la corriente republicana, el MRND y la CDR. Esta división se puso de manifiesto en el Consejo de Ministros del Gobierno de transición. Además se produjo un inexplicable retraso en el envío de efectivos de la MINUAR (Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Rwanda), sin los cuales la aplicación de los Acuerdos de Arusha no era posible. Lo que sí consiguieron los Acuerdos de Arusha fue reducir mucho los poderes del presidente Habyarimana, hasta dejarle prácticamente un papel testimonial. Con las dificultades en la instauración de las instituciones de transición, las tensiones étnicas se avivaron. Comenzaron de nuevo las hostilidades. Es en estos momentos cuando entran en juego las milicias extremistas hutus, los interahamwes (los que atacan juntos) y los impuzamugambis (aquellos que tienen el mismo objetivo), que más adelante provocarían, junto con el Ejército del FPR, la guerra de Rwanda de 1994 y una de las mayores catástrofes

*humanitarias de finales de este siglo. En todo este proceso la comunidad internacional fue incapaz de evitar el vergonzoso desarrollo de los futuros acontecimientos.*⁵²⁰

Este compromiso era inaceptable para el clan akazu. Durante los tres años y medio que transcurrieron entre la ofensiva del FPR y la masacre de 1994, el clan akazu donde predominaban intelectuales, profesores de universidad científicos, profesores de los departamentos de historia y de filosofía de la universidad de Butare (entre ellos Ferdinand Nahimana, Casimir Bizimungu, León Mugerisa y varios más), comenzaron a formular los principios de una ideología que justificará el genocidio como el único medio para sobrevivir. Dado que con los Acuerdos de Arusha perdían su monopolio de poder, resolvieron que había llegado la hora de la solución final.

La ideología de Nahimana y de sus colegas declaraba que los tutsis pertenecían a una raza extraña, diferente, llamada “nilóticos”, que llegaron a Ruanda desde alguna parte del Nilo, conquistaron a los nativos ruandeses, los hutus, y empezaron a explotarlos, esclavizarlos y corromperlos por dentro. Los tutsis se han adueñado de todo lo que en Ruanda tienen valor. Por ende, la única salida que ven es la solución final, los tutsis tienen que ser expulsados, todo un pueblo tiene que perecer para que otro pueda sobrevivir. Como reconocería Mugesira en un ejercicio de autocrítica: “En 1959 cometimos un error fatal cuando permitimos que los tutsis huyeran. Teníamos que haber actuado entonces: debimos haberlos borrado de la faz de la Tierra”.

Así comenzaron los preparativos para el genocidio.

La fuente principal de donde salió la propaganda y las órdenes para una sociedad analfabeta es la Radio Télévision Libre des Mille Collines, creada en 1993 por medio centenar de líderes políticos y empresarios miembros del clan akazu. A diferencia de la radiodifusora del gobierno, que tenía un discurso que en Ruanda parecía arcaico porque se refería a los tutsi como “*la monarquía feudal*”, la RTLM era más directa llegando a notorios extremos de vulgaridad para propagar la supremacía de la etnia hutu, describiendo a los tutsi como enemigos a los que era preciso aniquilar incluso durante la masacre⁵²¹. Lo que había que hacer para que imperase la “mayoría del pueblo” era, simplemente, “eliminarlos”. Un reporte de Artículo 19, organización dedicada a defender la libertad de expresión en el mundo, habló del odio racial contra los tutsi promovidos en dicha estación: “*Las ideas habían estado allí durante años. RTLM las presentaba de manera más apetitosa para la generación más joven. RTML usaba el lenguaje de la calle. A los tutsi, sin más rodeos, les llamaba “cucarachas”.*”

La figura clave fue Georges Henri Yvon Joseph Ruggiu, ex cooperante belga y un personaje con una vida bastante completa. La relación con Rwanda y con el genocidio comienza en mayo de 1993 cuando el presidente Habyarimana lo invitó a Ruanda. Pocos meses después Ruggiu se fue a vivir a ese país a trabajar con el Movimiento Republicano Nacional para la Democracia y el Desarrollo, el partido en el

⁵²⁰ Aproximación histórica. Rwanda Burundi. Universitat de Barcelona <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/lagos/analisis/aproxrwanburundi.htm>

⁵²¹ Radio Mille Collines emitió en 1994, durante la masacre, varias veces al día las palabras: “¡Muerte! ¡Muerte! Las fosas con cadáveres de tutsis sólo están ocupadas hasta la mitad. ¡Daos prisa en acabar de llenarlas!”

gobierno. El presidente gestionó su contratación como productor en la naciente RTLM. Ruggiu no era periodista ni tenía experiencia en el manejo radiofónico. Mucho menos hablaba kinyarwanda, el idioma local. Diversos testimonios consideran que al presidente Habyarimana le interesó contratarlo porque era blanco (muzeungu). La lengua en la que emitía Ruggiu su programa no era la local, sino que hablaba en francés, lengua que hablaban la gente educada y los bourgmestres, que explicaban a los que no sabían que Ruggiu hablaba a favor de ellos hutus. Entre enero y julio de 1994 Ruggiu convocaba todos los días al odio racial desde RTLM⁵²². Cuando el genocidio traspasó las barreras informativas y se conoció en otros países, comenzaron los problemas para Ruggiu. Medios de prensa belgas dijeron que él contribuía a instigar los asesinatos, acusación de la que se defendió enviando un fax a la Radio Televisión Francófona de Bélgica en donde rechazaba haber llamado a la violencia⁵²³. Eso no evitó que el ministro de Justicia iniciara una averiguación sobre la participación de Ruggiu en el hostigamiento a ciudadanos belgas en Ruanda.

Al mismo tiempo, las masacres contra los tutsis continuaron, aunque de forma esporádica, incluso a pesar de la apertura de las negociaciones con el FPR, que habían comenzado a principios de 1992. En julio, el gobierno ruandés y el FPR de Paul Kagame firmaron un acuerdo de cese al fuego en Arusha, Tanzania. De agosto a diciembre se desarrollaron sin embargo nuevas masacres de Tutsis y de opositores hutus, sobre todo por parte del movimiento de la juventud del partido, las milicias Intehamwe. En noviembre, el presidente Habyarimana rompió el “papelucho” de los primeros acuerdos de Arusha durante un discurso ante el partido único.

Fue en este período que el Consejo de Seguridad creó la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR). UNAMIR fue desplegada por la resolución 872 de octubre de 1993 del Consejo de Seguridad para ayudar a las partes a

⁵²² Se le atribuye a Ruggiu la transmisión de soflamas como ésta: “¿Qué están esperando? Las tumbas están vacías. ¡Agarren sus machetes y partan a sus enemigos en pedazos!”. Más tarde, cuando fue juzgado por el Tribunal Criminal Internacional para Ruanda, recordó que en abril de aquel año, una semana después del asesinato del presidente y del inicio de la matanza contra tutsis y contra todo aquel que fuera considerado colaborador de ellos, recorrió Kigali escoltado por miembros del ejército. Entonces comprobó que las transmisiones de Radio Mil Colinas “estaban contribuyendo a las masacres perpetradas contra los tutsis”. Su papel en RTLM, dijo en otra ocasión, era difundir “la ideología y los planes de los extremistas hutus en Ruanda”. Se han conocido testimonios de que “Ruggiu personalmente transmitió programas incitando a los hutus a perpetrar asesinatos o agresiones graves contra los rebeldes tutsis, a los que él calificaba como ‘cucarachas’. También incitó la persecución de esos tutsis y de los hutus moderados, así como de ciudadanos belgas en esa área”. Sus arengas las enderezaba, además, contra la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda. En una de las audiencias del Tribunal que lo juzgó años después, Ruggiu declaró que en una ocasión, por instrucciones del ejército de Ruanda, difundió un mensaje para que fuera detenido un Volkswagen rojo. A través de la radio proporcionó las placas y la ubicación del automóvil pero, dijo, nunca supo qué ocurrió con el vehículo y sus ocupantes.

⁵²³ Aun cuando quería defenderse, el locutor de Radio Mil Colinas manifestaba su intolerancia contra la tribu en cuyo exterminio participaba. En una entrevista explicó que si en una comuna habían sido asesinadas 50 personas, apenas representaban al 9% de la población de esa colectividad y seguramente ésta había sido la proporción de gente que había ayudado al Frente Patriótico que defendía el interés de los tutsis. En otras palabras, para Ruggiu esa “erradicación” era normal. Y acerca de la “población furiosa” a la que había incitado, Ruggiu consideraba: “¿acaso Robespierre no hizo exactamente lo mismo en Francia?”.

implantar los Acuerdos de Arusha. La diferencia de UNAMIR con otras misiones era que tenía un mandato incluso más limitado que el de las Fuerzas de la ONU desplegadas en Somalia. No podía hacer uso de la fuerza a no ser que fuera en defensa propia, pero incluso para esto estaba pobremente equipada.

UNAMIR se vio desde el comienzo desbordada y el Consejo de Seguridad decidió reducir la misión. Mientras tanto, las fuerzas del FPR aceleraron su ofensiva capturando la capital y poco tiempo después la totalidad del país. La conclusión de diversos estudios que se han realizado acerca del papel jugado por esta misión en la posible prevención del genocidio, es que era una misión con un mandato débil y pobremente equipada. Pese a los sucesivos llamados que efectuó el personal de la misión al Consejo de Seguridad para que incrementara sus capacidades en previsión de lo que eventualmente iba a suceder, esto no ocurrió nunca lo que pone de manifiesto la falta de voluntad política por parte del Consejo.

En este punto es necesario destacar la actitud que tuvo el jefe de la misión, General Romero Dallaire. Dallaire, estaba convencido de que existía un plan macabro con el objetivo principal de eliminar a la etnia tutsi y hutus moderados opositores al gobierno. El 11 de enero de 1994, el General Romeo Dallaire envió un fax al Cuartel General de las Naciones Unidas donde comunicó a sus superiores que un informante, con un alto cargo en el gobierno, poseía información concreta acerca de los planes de los gobernantes rwandeses de etnia Hutu de distribuir armas a las milicias Internahamwe (grupos paramilitares radicales hutus entrenados por el propio ejército) con la intención de asesinar a soldados belgas de la misión UNAMIR y provocar la retirada de Bélgica del conflicto ruandés, y con ello, tener más facilidades para cometer asesinatos a gran escala contra la etnia Tutsi y cualquier hutu que se opusiera al gobierno. El informante de Dallaire advirtió que había recibido la orden de censar a todos los Tutsi en Kigali y que tenía serias sospechas de que este censo se realizaba para una próxima eliminación de los censados por parte de los radicales hutus. Al final de este fax, el general solicitó permiso para sacar del país a su informante junto con toda su familia y evitar así posibles represalias. En el cuartel de las Naciones Unidas Kofi Anan, por aquel entonces responsable del Departamento de Operaciones para el Manenimiento de la Paz de la ONU, respondió así a la petición del General Dallaire:

*"Ningún reconocimiento u otra acción, incluida una respuesta a la solicitud de protección, se llevará a cabo por UNAMIR hasta que no sea recibido un consejo claro desde el Cuartel General." "La primordial consideración es la necesidad de evitar entrar en una sucesión de acciones que puedan llevarnos al uso de la fuerza y repercusiones no previstas"*⁵²⁴.

En los días 22 de enero, 3, 15 y 27 de febrero y el 13 de marzo siguientes el General Dallaire insistió con nuevos comunicados y solicitudes que fueron respondidas de forma similar por Kofi Anan, el cual, no comunicó sus decisiones al entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali. Durante los cuatros primeros meses de 1994, antes del comienzo del genocidio, el General Dallaire tuvo que asistir al

⁵²⁴

"No reconnaissance or other action, including response to request for protection, should be taken by UNAMIR until clear guidance is received from headquarters." The overriding consideration is the need to avoid entering into a course of action that might lead to the use of force and unanticipated repercussions."

derrumbamiento del estado de Rwanda. El gobierno se quedó sin dinero para pagar a los soldados, maestros, etc. Los bancos, por otro lado, se declararon insolventes y la tensión social aumentó hasta que comenzaron a producirse los primeros asesinatos, perpetrados por hutus radicales contra tutsis y hutus moderados. También, en estas fechas, se produjeron movimientos de armamento en el lado radical hutu. El General Dallaire, solicitó a la ONU permiso intervenir este tráfico de armas. La ONU le ordenó no inmiscuirse para evitar dar una imagen partidista de las Naciones Unidas. Poco antes del mes de abril, el general descubrió un gran envío de machetes provenientes de China. No obstante, Ruanda es un país selvático y nadie le dio importancia.

Todo lo que hemos indicado y más lo sabían tanto los servicios franceses de inteligencia, como los jefes militares franceses que se encontraban en Rwanda y, por consiguiente, aquellos que tomaron las decisiones en París.

La versión oficial del gobierno francés, tal y como la presentaron durante su audiencia ante la Misión parlamentaria de Información, en 1998, fue que no pudieron prever el desvío hacia el genocidio por parte del régimen que apoyaba. Pero la realidad, según los sobrevivientes, los periodistas independientes y los investigadores que han estudiado el tema, prueba que mientras más amenazadoras se hacían las señales provenientes de Kigali, mientras más cartas, faxes y documentos anunciaban desde 1992 que había riesgo de masacres de gran envergadura, más reforzaba París su apoyo⁵²⁵. Y lo menos creíble era que el gobierno francés ignorase el discurso anti-tutsi.

Patrick de Saint-Exupéry, periodista del diario francés *Le Figaro*, fue testigo ocular del genocidio desde el comienzo y estuvo cuando llegaron los soldados franceses que François Mitterrand finalmente decidió desplegarlos con “*finés humanitarios*”. Al regresar a su país escuchó al entonces ministro francés de Relaciones Exteriores, Dominique de Villepin, referirse a “*los genocidios*” rwandeses, tal como aparecía en la versión escrita del discurso dado por el presidente François Mitterrand en la cumbre franco-africana de Biarritz (en la conferencia de prensa habló en singular). Comenzó una investigación en la primavera de 1998 mediante la publicación de una serie de artículos en el diario francés *Le Figaro*, y finalmente publicó un libro **titulado *L’Inavouable. La France au Ruanda*** (Lo inconfesable. El rol de Francia en Ruanda). En este como en otros textos, se indica que durante los tres años que transcurren entre la última matanza de hutus contra tutsis, y el genocidio del año 1994, el gobierno rwandés se dedicó a fortalecer a su ejército, gracias al apoyo que le entregó el gobierno de Francia. A fines de los 90, Francia concedió un préstamo de 84 millones de dólares “para el desarrollo” y, más tarde, un segundo préstamo, mediante la Caja Central de Cooperación Económica, de 49 millones “para la realización de diferentes proyectos”. Ambos servirán al gobierno de Kigali para la compra de nuevas armas. De 1990 a 1993, las entregas de armas fueron de 86 millones de dólares al año, compradas por vía del fabricante de armas sudafricano Armscor.

⁵²⁵ Interrogado por Saint-Exupéry, Hubert Vedrine, secretario general del presidente François Mitterrand, hace una inquietante comparación: “Si tenemos alguna responsabilidad en Ruanda, es al estilo de Nixon y Kissinger que desencadenaron el proceso que condujo al genocidio camboyano”. De Saint-Exupéry, Patrick. *L’Inavouable. La France au Ruanda*. Les Arènes, 2004.

Gracias a la ayuda de Francia, el ejército de Rwanda pasa de 5.000 hombres a 35.000. La Guardia Presidencial se convirtió en una segunda fuerza de choque y además se creó una organización paramilitar de masas la Interahamwe, que significa “*golpeemos juntos*”. A ella pertenecieron los habitantes de las aldeas, jóvenes en paro, campesinos pobres, universitarios, etc. Al mismo tiempo y por orden del Gobierno los prefectos y viceprefectos debían confeccionar listas con los nombres de las personas hostiles al poder. Esta ayuda se hizo a sabiendas de que las armas se usarían contra la población.

En octubre de 1992, el senador belga Kuypers denunció el papel de los escuadrones de la muerte (las “redes Cero”) y la política racista del régimen de Habyarimana. Sin embargo, en 1993 Francia envió de nuevo sus tropas junto al ejército rwandés ante una ofensiva del FPR. En febrero, el capitán Paul Barril, ex responsable de la célula antiterrorista de la presidencia francesa se implicó, a pedido del ministro ruandés de Defensa, en una misión clasificada con el nombre de “operación Insecticida”. Posteriormente quedaría demostrada la presencia de instructores franceses encargados de adiestrar a los oficiales más radicales del ejército rwandés, que serán más tarde el núcleo del aparato genocida⁵²⁶.

Francia no fue el único país que apoyó el genocidio. Diversos gobiernos internacionales se dedicaron a comercializar con armamento ligero. Durante años, varios países del África Subsahariana se convirtieron en los principales receptores del incontrolado comercio de armamento que ha acompañado al desmembramiento del sistema heredado de la Guerra Fría. Así es como los fusiles Kalashnikov, procedentes principalmente de Rumania, llegaron a África y a manos de los genocidas. Sudáfrica y Egipto también colaboraron en la venta de armas a Rwanda. Una transacción de 6 millones de dólares pactada en 1992 con El Cairo fue avalada por Credit Lyonnais, el entonces banco público francés.

El 6 de abril de 1994 un misil, no identificado, derribó el avión del Presidente Juvenal Habyarimana, de regreso tras firmar el acuerdo con el FPR. El asesinato detonó una extensa movilización de los grupos más radicales de la etnia hutu (especialmente las milicias denominadas Interahamwe) entrenadas y equipadas por el ejército ruandés para asesinar a los miembros de la etnia tutsi que durante largo tiempo gobernaron en Ruanda. El coronel Theoneste Bagosora, tomó las riendas del poder y llamó a los hutus a asesinar a los tutsis y a los hutus moderados que no querían sumarse a las matanzas. Se distribuyeron machetes y azadas como armas asesinas.

⁵²⁶ Está, primeramente, el testimonio de Janvier Africa, ex miembro de los escuadrones de la muerte, la “Red Janvier”. El 30 de junio de 1994, éste declara al periodista sudafricano Mark Huband, del Weekly Mail and Guardian de Johannesburg, que él mismo fue adiestrado por instructores franceses: “*Los militares franceses nos enseñaron a capturar a nuestras víctimas y a amarrarlas. Eso era en una base en el centro de Kigali. Allí era donde se torturaba y era también allí donde la autoridad militar francesa tenía su sede. En ese campamento he visto a los franceses enseñar a los Interahamwe a lanzar cuchillos y a reunir fusiles. Fueron los franceses quienes nos enseñaron -un comandante francés- durante varias semanas seguidas, en total cuatro meses de entrenamiento entre febrero de 1991 y enero de 1992.*” Declaraciones reflejadas por Mark Huband, in *The Weekly Mail and Guardian*, y retomadas por Courrier international el 30 de junio de 1994.

Como indica Ryszard Kapuscinski en su libro **Ébano** en el capítulo “Conferencia sobre Rwanda” (1998):

... El número de muertes se calcula entre medio o un millón. La mayoría de ellos no abatidos por las bombas o la artillería sino descuartizados por machetes, lanzas y palos... La autoría de este magnicidio es atribuida a diferentes actores según las versiones, lo único cierto es que continúa siendo una incógnita hoy día. Para el Gobierno ruandés (Jean-Bosco Barayagwiza, exmiembro del Gobierno hutu de Rwanda derrocado en la guerra de 1990-1994), este atentado fue perpetrado por el FPR con el beneplácito de los Gobiernos que le daban apoyo (Uganda, Bélgica, Gran Bretaña y los Estados Unidos), para poner fin a los Acuerdos de Arusha, provocar una reacción contra los tutsis y tener una excusa para conquistar el poder por la fuerza. Para los miembros del FPR, este atentado lo cometieron los extremistas hutus (MRND y CDR) que consideraban que Habyarimana había cedido mucho frente a los partidos hutus moderados y los tutsis del FPR. Para el FPR la firma de estos Acuerdos fue la sentencia de muerte del presidente Habyarimana. De todas formas, estas consideraciones se ampliarán en la parte del análisis⁵²⁷.

El objetivo no era sólo la aniquilación de los tutsis, sino algo mucho peor como señaló Kapuscinski: *El objetivo que los ideólogos buscaban es una participación masiva en el genocidio. En Rwanda lo importante era que todo el mundo cometiese asesinatos, que el crimen fuese producto de una acción de masas...*

Eso es lo que distinguiría al genocidio de Rwanda del año 1994 de otros genocidios.

Las masacres se desarrollarían entre abril y julio de 1994, aniquilándose a más de 800.000 personas, principalmente tutsis, en nombre del Hutu Power. Los hutus, enardecidos, los decapitaban y quemaban las casas de sus vecinos. Medio millón de mujeres jóvenes fueron violadas, según UNICEF. En el libro **La crisis de Ruanda. Historia de un genocidio**, el investigador francés Gerard Prunier estima que, en 1994, el 80% de las víctimas en ese país fueron asesinadas durante las primeras seis semanas de la masacre. Se trató, indica, de una tasa de exterminio cinco veces mayor a la que hubo en los campos de concentración nazis.

Los largos genocidios obligaron a un desplazamiento masivo de personas (más de dos millones de personas), motivado por la desesperación ante una continua serie de matanzas, aunque, como señala ACNUR, también fue consecuencia de un pánico cuidadosamente orquestado por el régimen que se estaba viniendo abajo, con la esperanza de vaciar el país y de utilizar como escudo humano al mayor número posible de habitantes. Estas personas se dirigieron hacia campos de refugiados situados en la frontera con los países vecinos, en especial el Zaire. El FPR y su ofensiva generalizada contra las líneas de defensa del Ejército ruandés, representó la violación de los Acuerdos de Arusha (4 de agosto de 1993) y la huida de miles de personas. Este éxodo inevitablemente cruzaba por Congo.⁵²⁸

⁵²⁷ Citado en Bastida, Anna. “El conflicto de Rwanda- Síntesis del conflicto.” Universitat de Barcelona. www.ub.es/conflictos/conflictos/paisos/rwanda/rw_sint.htm

⁵²⁸ En el momento del inicio de la matanza la milicia ruandesa estaba compuesta por 30.000 hombres (un miembro por cada diez familias) y organizados a lo largo del país con representantes en cada vecindario. Algunos miembros de la milicia podían adquirir los rifles de asalto Ak-47 tan solo rellenando

*Las fuerzas del FPR en Rwanda se hicieron con el control de Kigali rápidamente y, en unas semanas, de la mayor parte del país. Ahora les tocaba huir a los hutus, y lo hicieron más de dos millones, que se refugiaron en los mismos países a los que habían obligado a huir a los tutsis más de 30 años antes. La inexistencia de una acción concertada de la comunidad internacional en el ámbito político y la despiadada manipulación de las poblaciones de refugiados por los combatientes hicieron que el ACNUR y otras organizaciones humanitarias afrontaran algunos de los dilemas más difíciles que habían vivido hasta entonces.*⁵²⁹

Como hace constar ACNUR, la autoridad del gobierno central del Zaire en la región oriental, alejada de la capital, Kinshasa, era débil.

*Los grandes campamentos de Goma, en las provincias de Kivu de la región oriental del Zaire, estaban próximos a la frontera con Rwanda y se convirtieron rápidamente en la base principal de las derrotadas Fuerzas Armadas Ruandesas (Forces armées rwandaises, FAR) y de los miembros de la milicia hutu, los Interahamwe. Estos grupos fueron conocidos a menudo con el nombre colectivo de génocidaires (genocidas). Los campos se convirtieron también en la base principal de la actividad militar contra el nuevo gobierno de Kigali. Desde el principio, los refugiados se convirtieron en rehenes políticos del antiguo gobierno de Rwanda y de su ejército, las ex FAR. El control de los campamentos por éstas, especialmente de los situados alrededor de Goma, era abierto, lo que creó graves problemas de seguridad para los propios refugiados y planteó dilemas de difícil solución para el ACNUR, que intentaba garantizar su protección eficaz.*⁵³⁰

Los *génocidaires* ruandeses tenían aliados en la administración local en las provincias de Kivu, y el control efectivo de los campamentos quedó en manos de antiguos oficiales de las FAR. Los trabajadores de las organizaciones de ayuda de emergencia no estaban en condiciones de enfrentarse a ellos.

En pleno genocidio, Dallaire solicitó ayuda al Cuartel General de las Naciones Unidas. Pidió 5.000 soldados preparados y provisiones y armamento para los que ya estaban allí. La situación era claramente desesperada, considerando el detalle que cuando se produce el atentado contra Habyarimana rápidamente empezaron a llegar informes a Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad de las primeras masacres cometidas por las fuerzas gubernamentales, contando entre las víctimas a 10 cascos azules belgas de UNAMIR, que no murieron por una bala perdida sino a causa de las torturas que sufrieron cuando defendían al entonces asesinado Primer Ministro Uwilingiyimana, de tendencia moderada (7 de abril de 1994). Por ello no entendió que su petición fue denegada. Por aquellas fechas varios aviones de guerra electrónica sobrevolaban el país. El general suplicó, al menos, que aquellos aviones identificaran el paradero de la Radio RPLN para parar sus emisiones. Otra vez, nadie en las Naciones

un formulario de demanda. Otras armas tales como granadas no requirieron de ningún papeleo y fueron distribuidas masivamente. El genocidio fue financiado, por lo menos en parte, con el dinero apropiado de programas de ayuda internacionales, tales como la financiación proporcionada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional bajo un Programa de Ajuste Estructural. Se estima que 134 millones de dólares fueron gastados en la preparación del genocidio en Rwanda con unos 4,6 millones de dólares gastados en machetes, azadas, hachas, cuchillas y martillos solamente.

⁵²⁹ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, op.cit.*

⁵³⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, op.cit.*

Unidas le prestó ayuda. "Ni un solo país de la Tierra acudió a detener aquello. El mundo occidental no me dio nada", dice. "Pedí fotos de satélite para ver dónde se estaban produciendo los grandes movimientos de población. Estaban trasladando a la gente antes de matarlos. Pero no me dieron nada. En 100 días mataron a 800.000 personas, 300.000 de las cuales eran niños. Y eso sin contar los 500.000 que recibieron varios machetazos, o perdieron una pierna, pero sobrevivieron. En 100 días, hubo más personas muertas, heridas, desplazadas o refugiadas en Ruanda que en los ocho o nueve años de la campaña yugoslava. Y el mundo occidental envió 60.000 soldados a los Balcanes".

Todo esto se sabía por parte de las autoridades internacionales, sin embargo durante los varios meses que duró la matanza tuvo escasa difusión en los medios de comunicación que casi no disponían de corresponsales en ese país. El desinterés de las empresas globales de comunicación por este conflicto era correspondiente a la decisión de Estados Unidos, Francia y otros países para no intervenir militarmente.

¿A qué se dedicaba Naciones Unidas? Mientras moría gente, Naciones Unidas y principalmente los miembros del Consejo (específicamente China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Gran Bretaña como miembros permanentes y Argentina, Brasil, España, Djibouti, Pakistán, Nigeria, Omán, Nueva Zelanda, República Checa y la misma Rwanda como miembros no permanentes) ponían en voga la versión de que el genocidio fue un asunto de rivalidad étnica. Esto no es un comentario sarcástico, sino un hecho como lo indica Estanislao A. Zawels en **El genocidio de Rwanda, ¿un punto de inflexión de la seguridad colectiva?** Este organismo decidió que lo que estaba ocurriendo en Rwanda era un genocidio en medio de una serie de tiras y aflojas entre los informes que llegaban de ese país y en sesión de consulta informal, lo que hace el asunto todavía más absurdo. Como indica Zawels citándose a sí mismo:

La práctica de las consultas informales del Consejo de Seguridad data de la década del 70 y consiste en reuniones del Consejo en una pequeña sala contigua a la sala del Consejo de Seguridad. Allí, a diferencia de lo que ocurre en las sesiones formales no se levantan actas de lo que allí se dice o hace, tampoco se permite el ingreso de los no miembros del Consejo, ni siquiera de las partes de un conflicto examinado por el Consejo y por supuesto menos aún del periodismo⁵³¹.

Fue en una consulta informal que se decidió que lo de Rwanda era genocidio. Zawels señala al respecto que:

El Embajador de Rwanda, representante del gobierno que estaba cometiendo el genocidio, convenció a los restantes miembros "no alineados" del Consejo de que argumentaran que lo que estaba ocurriendo en ese país era un asunto interno. Un país "no alineado" apoyó también dicha posición. Dos miembros permanentes del Consejo –entre ellos uno de sus miembros occidentales– se expresaron a favor de la tesis no alineada. Los restantes miembros permanentes no emitieron juicio al respecto, apoyando con su silencio la tesis del Embajador de Rwanda. Sólo cuatro países "no alineados", pidieron -sin éxito- definir las

⁵³¹ Zawels, Estanislao A. "Procedimientos y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" Documento de Trabajo N°26 del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1998. Citado en Zawels, Estanislao A. *El genocidio de Rwanda, ¿un punto de inflexión de la seguridad colectiva?* Colección Edición Especial 221-241. Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2001.

*masacres en Rwanda como un genocidio. Estos países fueron Argentina, España, Nueva Zelanda y República Checa*⁵³².

¿Por qué el representante rwandés tomó esta actitud? Porque la elite hutu comenzaba a sentirse acorralada, debilitada por la oposición interna, por la guerra, por las presiones externas, la situación había escapado totalmente a su control. Al involucrar a la población civil, los dirigentes pretendieron diluir la responsabilidad, y eso simplemente ha contribuido a hundir a ese país que está a la espera de un nuevo genocidio.

Rwanda en todo caso no era el país más preocupado por la calificación de genocidio, sino que lo era Francia, país que se encontraba en un dilema particular ya que por un lado es miembro del Consejo de Seguridad y por el otro el principal apoyo para los genocidas.

El 9 de mayo, el teniente coronel Ephrem Rwanbalinda, consejero del jefe del estado mayor del ejército ruandés, es recibido en la Misión Militar de Cooperación por el general Jean-Pierre Huchon. Según éste último, *“hay que presentar sin retraso todos los elementos que prueban la legitimidad de la guerra que libra Ruanda, para poner a la opinión internacional a favor de Ruanda y poder retomar la cooperación bilateral. Mientras tanto, la Misión Militar de Cooperación prepara las acciones de socorro necesarias a nuestro favor”*. Jean-Pierre Huchon promete también enviar equipos de comunicación codificada para mantener el contacto entre las FAR y París.

Incapaces de parar los éxitos militares del Frente Patriótico Ruandés, Francia decide intervenir públicamente, oficialmente *“por razones humanitarias”* el 18 de junio de 1994, con la aquiescencia del Consejo de Seguridad otorgada a través de la resolución 929 (1994),. Se trata de la operación Turquoise⁵³³, el despliegue de varios cientos de hombres, miembros de tropas de elite y fuertemente armados. Según la resolución, Francia debía establecer una zona de protección para los desplazados hutus. Estos, alrededor de dos millones, se establecieron como refugiados en Zaire y Tanzania. En dichos campos de refugiados, pocas semanas después, se produjo una fuerte crisis humanitaria que llevó a una intervención la comunidad internacional, en particular de los Estados Unidos, a través de programas de ayuda humanitaria. Nicolás Sarkozy, entonces portavoz del gobierno, alabó los méritos de la operación Turquoise.

Pero en realidad, la operación fue puesta en marcha para permitir la huida de los genocidas. La actitud de las autoridades francesas ante las victorias del FPR demuestra una precipitación cercana al pánico: contrariamente a lo que afirma hasta hoy la diplomacia francesa, las entregas de armas continúan, los responsables franceses reciben varias veces en París al gobierno interino, que se compone de los elementos más extremistas de la vieja guardia del presidente Habyarimana; la embajada de Francia destruye todos sus archivos por orden del embajador Jean-Michel Marlaud; al mismo

⁵³² Zawels, Estanislao A., *op.cit.*

⁵³³ Las palabras del presidente François Mitterrand son claras cuando declara, el 18 de junio, que *“a partir de ahora es cuestión de horas y de días. (...) Repito, cada hora cuenta”*. Sin embargo, el genocidio había empezado dos meses antes, lo cual implica que la urgencia no se debe al genocidio. En cambio, las fuerzas del FPR están cerca de la victoria final y Francia debe impedirla a toda costa.

tiempo, los ciudadanos franceses y los principales pilares hutus de la ideología del genocidio son enviados al extranjero pasando por Bangui, la capital de la República Centroafricana⁵³⁴.

Lo irónico es que esta intervención era humanitaria aunque Edouard Balladur, a la sazón primer ministro, tuvo que recordárselo Mitterrand en una carta del 21 de junio de 1994 donde señaló que, para tener éxito, la operación Turquoise debía *“limitar las operaciones a acciones humanitarias y no dejarse llevar a lo que se consideraría como una expedición colonial en pleno corazón del territorio de Ruanda”*. Pero precisamente eso es lo que es porque los miembros de la operación crearon la Zona Humanitaria Segura (ZHS) que permitirá a los principales responsables del genocidio escapar hacia Zaire⁵³⁵. En un correo del 9 de junio, Balladur precisará el carácter de su divergencia con el Jefe del Estado: *“Para el presidente Mitterrand no se trataba de castigar a los autores hutus del genocidio, y no se trataba para mí de permitir que estos pudieran ponerse a salvo en Zaire”*.

Una intervención francesa en Kigali fue anulada en el último instante. La capital cae en manos del FPR el 4 de julio. Agitados debates tienen lugar entonces en el seno de la administración francesa para delimitar la ZHS. Si sus límites son amplios, el Hutu Power podría haberse refugiado en ella y reponerse antes de pasar de nuevo a la ofensiva. Si era reducida, no habría esperanzas de revancha. La segunda solución se impone. Los responsables del genocidio abandonaron entonces la partida y huyeron a Zaire. En los puntos de control, los fugitivos fueron objeto de una nueva selección: se apartaron a los Tutsis y solamente los Hutus fueron autorizados a continuar su camino. Se improvisaron albergues al borde del camino para que los exilados pudieran pasar la noche en ellos. Varios millones de Hutus llegaron así a los campamentos de refugiados de Goma, donde los genocidas impusieron su ley.

Sólo la derrota militar de los genocidas ante los soldados del Frente Patriótico Ruandés (FPR) de Paul Kagamé pudo poner fin al horror atacando al ejército regular (FAR). Gracias a Kagame se pudo imponer el Frente Patriótico Ruandés, controlado por tutsis militarmente y detenerse la masacre. Cuando vieron lo que había sucedido comenzaron a perseguir a los genocidas (mataron al menos a 25.000) y muchos de ellos huyeron con sus familias al vecino Congo, entonces llamado Zaire. Recién entonces comenzaron a aparecer las imágenes en los medios. Las largas filas de mujeres y niños en inmensas caravanas en medio de las montañas verdes. La desesperación en la ciudad zaireña de Goma, donde la gente moría como perros en las calles miserables y polvorientas. Hasta allí los persiguieron y (según se estima) mataron hasta 200.000 hutus más. Los cuerpos flotaban en el lago Kivu, donde la gente tomaba agua y lavaba la ropa.

⁵³⁴ Entre ellos se encuentran la esposa del presidente asesinado, Agathe Habyarimana, sus hermanos Seraphin Rwabukumba y Protais Zigiranyirazo, y el ideólogo Ferdinand Nahimana.

⁵³⁵ Saint-Exupéry pudo verificar in situ quiénes eran los soldados franceses enviados en misión humanitaria. Se encontró allí *“comandos aéreos aerotransportados, que venían de Nîmes, y gendarmes del Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional (GIGN), dos unidades de élite”*.

7.5. Informe Carlsson.

El desastre de Rwanda estuvo a punto de hundir a Naciones Unidas. A fines de 1996 se produjo una nueva crisis humanitaria de gran envergadura en los campos de refugiados rwandeses en el Zaire. Ello como consecuencia de enfrentamientos armados entre las ex milicias gubernamentales de Rwanda y las tropas del FPR. Este hecho dio lugar a una intervención humanitaria liderada por Canadá. El Consejo de Seguridad autorizó, a través de la resolución 1080 (1999), la creación de una operación multinacional que no terminó de desplegarse como consecuencia del desbande de los campos de refugiados y la caída de Mobutu de manos de líder rebelde Laurent Kabila, apoyado por el FPR y Uganda.

Mientras que en Somalia el total desconocimiento del país fue la característica más relevante de la intervención, y mientras en el caso de los kurdos lo fue la hipocresía, en Rwanda se ve absolutamente clara la participación de miembros del Consejo de Seguridad (específicamente Francia) en una violación masiva de los derechos humanos. ¿Sanciones a Francia? Ninguna.

Como si no hubiera sido suficiente ver las imágenes de los cadáveres por los ríos y las calles, y obligar al mundo a ser testigo de la muerte en directo de personas con la impotencia de saber que nadie podía intervenir en contra de los intereses de Francia en ese genocidio, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, jefe directo del General Dallaire en 1994 y responsable de gestionar las misiones de paz en Ruanda (UNAMIR y UNOMUR), entonó el "*mea culpa*" en su discurso en la sede de la ONU y reconoció el fracaso total de todos en la solución del conflicto en el año 2004. Simplemente una burla considerando que para ese entonces ya había ocurrido el genocidio en Yugoslavia por parte de la OTAN con el beneplácito de Naciones Unidas.

El único aspecto positivo es que algo quedaba de conciencia en Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad, en el único acto que ha merecido cierto respeto, aprobó una resolución, la 1013, el 7 de septiembre de 1995 (S/RES/1013 (1995))

1. Pide al Secretario General que establezca, con carácter de urgencia, una comisión internacional de investigación con el siguiente mandato:

- a. Reunir datos e investigar informes sobre la venta o el suministro de armas y pertrechos militares a las fuerzas del antiguo Gobierno de Rwanda en la región de los Grandes Lagos, en violación de las resoluciones del Consejo 918 (1994), 997 (1995) y 1011 (1995);*
- b. Investigar las denuncias de que estas fuerzas están recibiendo adiestramiento militar con el fin de desestabilizar a Rwanda;*
- c. Identificar a los cómplices o encubridores en la adquisición ilegal de armas por las fuerzas del antiguo Gobierno de Rwanda en contravención de las resoluciones a que se ha hecho referencia; y*
- d. Recomendar medidas para poner fin al tráfico ilegal de armas en la subregión en violación de las resoluciones a que se ha hecho referencia...*

El nuevo Secretario General, Kofi Annan, decidió formar una comisión independiente para investigar lo que pasó en Rwanda, que estuvo encabezada por el ex primer ministro de Suecia, Ingvar Carlsson y en el cual participaron el profesor Han Sung- Joo (Primer Ministro de la República de Korea) y el Teniente-General Rufus M Kupolati de Nigeria.

La Comisión Independiente de Investigación inició su labor el 17 de junio de 1999 y el 15 de diciembre de 1999 presentó su informe, **Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda**, o Informe Carlsson (S/1999/1257), en el que se comentaron varios de los fallos de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de Rwanda. Su mandato abarcaba la actuación de las Naciones Unidas en su conjunto. De esta manera, la tarea de la Comisión Independiente incluía las medidas de la UNAMIR, el Secretario General y la Secretaría, así como las de los Estados Miembros de la organización y los órganos políticos en que estaban representados.

Al tratar de determinar la verdad acerca del papel de las Naciones Unidas durante el genocidio, la Comisión Independiente de Investigación espera contribuir a renovar la confianza entre Rwanda y las Naciones Unidas., ayudar a los intentos de reconciliación entre los habitantes de Rwanda. y contribuir a prevenir tragedias semejantes en el futuro⁵³⁶.

A diferencia de los muchos informes que vinieron y vendrán, el Carlsson es tal vez el único realmente honesto al decir gran parte de lo que realmente ocurrió, sobre todo porque tiene como base la información dada por quien fuera el principal testigo de la “negligencia” de Naciones Unidas, el general Dallaire, que, como ya indicamos, enviaba información sobre lo que estaba sucediendo en el país. De todos los documentos firmados por Dallaire, el más importante fue el del 11 de enero de 1994, en donde se citan fuentes ruandesas de alto nivel que advertían que los milicianos de la etnia hutu habían acopiado armas y que planeaban asesinar a los miembros belgas de la fuerza de paz antes de exterminar a la minoría tutsi y a los hutus moderados. Pero no fue el único, también se citó el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, divulgado semanas antes del estallido del genocidio, y en el que se anunciaba que estaba en preparación, sin que se adoptaran medidas para evitarlo; y el informe del Grupo de personas eminentes de la Organización de la Unidad Africana (OUA), bajo la dirección del Presidente Ketumile Masire de Botswana, que llegó a conclusiones similares a las del informe Carlsson.

Bajo el punto 2 del informe Carlsson (The inadequacy of UNAMIR'S mandate), podemos leer:

... The mission was apparently not even aware of the disturbing report published only a couple of weeks before by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Summary and Extrajudicial Executions about the situation in Rwanda (...) That a report of this nature was not taken into account in the midst of planning a large United Nations peacekeeping

⁵³⁶

Consejo de Seguridad. *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda (Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda)*. 15 de diciembre de 1999. S/1999/1257, 15 de diciembre de 1999

presence in Rwanda shows a serious lack of coordination on the part of the United Nations organs concerned. Indeed, Dallaire informed the Inquiry that, had there been more depth in the political assessment and had he been aware of the report, he would have reconsidered the force level recommendation by the reconnaissance mission. The responsibility for this oversight in the planning of UNAMIR lies with the parts of the UN Secretariat concerned, in particular the Center for Human Rights.

El documento traza en 50 páginas las responsabilidades de todos los actores que estuvieron implicados en ese fracaso, primero de forma general, y luego de forma más concreta. Ahí se señala que, aunque la operación comenzó como un mantenimiento de la paz tradicional (para verificar el cumplimiento de los Acuerdos de paz de Arusha), se debió cambiar su mandato una vez que el genocidio no era una suposición sino un hecho. Según los investigadores, todo el esfuerzo se centró “*en la cesación del fuego más que en la creciente afrenta moral que la masacre (supone) para la comunidad internacional*”.⁵³⁷

En el punto 5b se indica que:

... Given the conclusions of the human rights reports of 1993, the risk of a genocide could not be disregarded in the deteriorating security situation of 1994. It should also be said that soon after the massacres started, the RPF, in a statement dated 13 April, did identify what was happening as a genocide.

Pero como ya vimos, eso no ocurrió, y por eso es que se dice que “*la respuesta de Naciones Unidas, antes y durante la masacre de los más de 800.000 tutsis y hutus moderados, fracasó en numerosos aspectos*”. ¿Cuáles? Se resumían en el informe como “*la falta de recursos y la falta de voluntad para asumir la responsabilidad de impedir o detener el genocidio*”⁵³⁸ a lo que se sumaron la inadecuada apreciación del problema y la incapacidad de reacción.

Una de las cuestiones que plantea el informe es “*si debe negociarse con quienes tienen el poder, independientemente de los actos que hayan cometido*.” La Comisión no dudó en determinar que a su juicio “*las Naciones Unidas tenían la obligación de señalar claramente a los miembros del Gobierno la responsabilidad individual que entraña el crimen de genocidio y los crímenes de guerra*”⁵³⁹ La Comisión consideró que “*el Consejo de Seguridad es responsable de la falta de voluntad política para tratar de poner fin a las matanzas*”.⁵⁴⁰

En otras palabras, lo ocurrido en Rwanda fue un fallo de Naciones Unidas como organización, debido sobre todo a la falta de compromiso político y de recursos: los Estados miembros no quisieron actuar, y esto se tradujo en grandes dificultades a la hora de reclutar tropas para la UNAMIR, pero además, los recursos que se pusieron a disposición de Naciones Unidas no fueron usados adecuadamente. En vez de prepararse para evitarlo, la ONU redujo progresivamente el contingente de paz en Rwanda hasta abandonar a los civiles a su suerte.

⁵³⁷ *Íbidem*, pág. 43

⁵³⁸ *Íbidem*, pág. 31

⁵³⁹ *Íbidem*, pág. 40

⁵⁴⁰ *Íbidem*, pág. 38

El informe Carlsson llegaba a la siguiente conclusión: *"Los responsables de que las Naciones Unidas no hayan impedido ni detenido el genocidio en Rwanda son, en particular, el Secretario General, la Secretaría, el Consejo de Seguridad, la UNAMIR y el conjunto de los Miembros de las Naciones Unidas"*⁵⁴¹. En lo que respecta a los rwandeses que habían planificado el genocidio de sus propios compatriotas, que habían incitado a que se cometiera y que lo habían llevado a cabo, debían tomarse todas las disposiciones necesarias para su enjuiciamiento en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y en los tribunales de Rwanda. *Esa responsabilidad internacional exige que la Organización presente excusas claras al pueblo ruandés*⁵⁴².

El informe recomendaba al Secretario General iniciar un plan de acción para la prevención del genocidio que incluyera a todo el sistema de la ONU y que mejorase la capacidad de respuesta de la organización ante estas situaciones, con el mismo nivel de compromiso político y sin dobles raseros. Se trataría, en definitiva, de una implantación efectiva del compromiso adoptado en la Convención del Genocidio de "prevenir y castigar" este delito. Además pidió mayores esfuerzos de coordinación a todos los niveles, entre personal de Naciones Unidas y de otras organizaciones y agencias, y una mayor fluidez en el flujo de información que permita una respuesta rápida. Un aspecto muy importante era la capacidad de alerta temprana, para lo que se recomendaba una mayor implicación con ONGs que estuvieran actuando sobre el terreno, expertos del mundo académico, etc. Pero además, debía haber medios para actuar y capacidad de adaptación a la variabilidad de la situación sobre el terreno. Por último, el informe se planteaba revisar la condición de los miembros del Consejo de Seguridad: en aquel momento, el Gobierno hutu de Ruanda era un miembro no permanente y esto dificultó la toma de decisiones, por lo que se recomienda aplicar de forma coherente el artículo 27 (3) de la Carta, que señala que una parte en disputa debería abstenerse de votar en el Consejo.

Lo que hace interesante al informe, es que pasa de las responsabilidades generales a las individuales. En concreto, se citan a cuatro responsables:

1. La primera responsabilidad la tuvo el Secretario General Boutros Boutros – Ghali. No dio la señal de alarma al Consejo de Seguridad sobre la situación de Rwanda, no se esforzó en ejercer más presión para reforzar la Misión de Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR) e impidió a varios funcionarios informar al máximo órgano de decisión de la ONU. Pero se menciona que uno de los documentos clave para demostrar la indiferencia de la ONU, las cartas que el general Dallaire envió a sus jefes advirtiéndoles repetidamente de lo que se avecinaba, no le fueron mostradas en su día.
2. En segundo lugar se responsabiliza al Jefe de operaciones de Mantenimiento de la Paz, Kofi Annan, por no evaluar correctamente las necesidades de la UNAMIR y de no calibrar de forma suficiente la información que recibió sobre la posible comisión de matanzas en masa.

⁵⁴¹ *Íbidem.*

⁵⁴² *Íbidem.*

3. En tercer lugar, el Consejo de Seguridad también fue culpable, por actuar de forma pasiva y reducir las tropas de la UNAMIR cuando estallaron las matanzas, para sólo aumentarlas su número cuando ya había terminado el genocidio, algo que "siempre será muy difícil de explicar", aseguró Carlsson en la conferencia de prensa de presentación del informe.
4. En cuarto lugar aparecen dos países: Bélgica y Estados Unidos. El primero por haber ordenado la retirada unilateral de sus tropas en la UNAMIR. El segundo, por haber aceptado esa retirada y por haberse negado durante semanas a reforzar la intervención humanitaria de la UNAMIR.

Kofi Annan reconoció su fallo y expresó "*mi más profundo remordimiento*" en una carta adjunta al informe, añadiendo que aceptaba las conclusiones. "*De todas mis metas como secretario general, no hay otra con la que me sienta más comprometido que la de hacer que la ONU nunca más vuelva a fallar en la protección de la población civil cuando se perpetre un genocidio o un asesinato masivo*". Sin embargo, la que fuera en ese entonces embajadora de Estados Unidos en Naciones Unidas y luego secretaria de Estado, Madeleine Albright, ignoró la acusación a pesar de haber sido la que bloqueó todas las iniciativas para enviar refuerzos a Ruanda y menospreció el conflicto ante el Consejo de Seguridad, que se negó a autorizar la intervención. Albright ni siquiera ha accedido a ser entrevistada por los investigadores, como se dejó constancia en el informe.

Pero para ese entonces ya estaba en curso la guerra de Yugoslavia y Naciones Unidas sumaría un nuevo error.

7.6. Resoluciones relativas a la situación de los yugoslavos: la matanza de Srebrenica.

El 24 de marzo de 1999, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) intervino militarmente en Kosovo respondiendo a la crisis humanitaria y a la política de "limpieza étnica" del régimen del entonces presidente de Yugoslavia Slobodan Milosevic. A pesar de que la OTAN invocó motivos humanitarios, no tuvo la anuencia del Consejo de Seguridad de la ONU. Pero lo que fue más grave es que la misma OTAN cometería genocidio en Serbia, acabando por desmembrar completamente a Yugoslavia, que era lo que precisamente se pretendía evitar.

La guerra de Yugoslavia tiene múltiples causas que son difíciles de explicar en pocas palabras, ya que la etnicidad, la religiosidad, las rivalidades territoriales, los resentimientos tienen igual importancia. Sin embargo, hay dos elementos claros que contribuyeron a su desintegración como Estado: las presiones externas de Alemania en una primera fase que ansiaba recuperar su espacio pangermánico desde el Báltico a el Adriático; y la progresiva toma de poder en las diferentes repúblicas de grupos que ingresan al mundo capitalista europeo, aún a costa de matar a otras personas.

De todos los países, la posición más complicada era la de Serbia, ya que era en este país donde había la mayor base social pro-socialista y la mayor vinculación con el

Ejército Popular Yugoslavo e incluso con la Liga de los Comunistas. Por lo que no comulgaba con una Unión Europea que comenzaba a consolidarse, lo que significaba (y así fue) que no sería aceptada como Estado con las mismas facilidades que Eslovenia y Croacia. Lo que más llama la atención en la historia de Yugoslavia es el hecho que todas las críticas se han lanzado contra este país, cuando en realidad la experiencia histórica muestra que ha sido un país reiteradamente machacado y de una forma brutal y aún muy reciente como fue el genocidio de los nazis-croatas entre 1941-1945. El hecho de haber sido aliado de la Unión Soviética y de Rusia al final de la Guerra Fría no fue un punto a favor, ya que Estados Unidos y la OTAN se ensañaron con Serbia.

Esto no significa desconocer las acciones de Milosevic, sino recalcar lo que hemos mencionado: que también los serbios fueron objeto de genocidio, pero ellos son los únicos que han pagado el coste de esta guerra.

Esbozaremos la situación: antes de que estallase la Segunda Guerra Mundial, la primacía política y demográfica la tenían los serbios, que no gozaban en absoluto de la simpatía ni de Europa (recordemos que fue un nacionalista serbio el que mato al archiduque Francisco Fernando que fue el detonante de la Primera Guerra Mundial), ni tampoco de sus vecinos, los bosnios y croatas. Eslovenia y Croacia habían pertenecido al Imperio Austro-Húngaro, Serbia y Bosnia-Herzegovina al imperio Otomano, aunque esta última fue transferida en forma de protectorado al Imperio Austro-Húngaro en 1870, que finalmente en 1908 la anexionó, mediante una decisión unilateral, lo que provocó un fuerte rechazo entre los serbio-bosnios, (minoría mayoritaria en aquel entonces en ese territorio) en el que se enmarca la ejecución del heredero imperial en 1814. Los serbios son claramente un pueblo eslavo, los eslovenos y croatas, aunque también son eslavos, se consideran más próximos a los planteamientos pangermánicos. Estas tensiones fueron aprovechadas por el Eje Roma-Berlín-Tokio en la Segunda Guerra Mundial, que establecieron un estado títere que abarcaba la mayor parte de las actuales Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina. Se puso a cargo de este Estado Independiente de Croacia a una organización fascista, la Ustashe, que llevó a cabo una política genocida contra los civiles serbios del territorio apoyada por Hitler, Mussolini y el Vaticano. En este genocidio murieron entre 700.000 y un millón de personas entre 1941 y 1945 por el Estado nazi-croata. La milicia serbia Chetnik contraatacó. Ambos se enfrentaron y fueron finalmente derrotados por el movimiento de tendencia comunista y antifascista partisanos, compuesto por miembros de todos los grupos de la zona, lo que desembocó en la formación de República Federal Socialista de Yugoslavia.

Como ya habíamos explicado en la primera parte de este capítulo, las negociaciones en la Segunda Guerra Mundial para que la Unión Soviética estuviera contenta y así no perder la guerra ante el ejército de Hitler significó cederle influencia en países como Polonia. Uno de los países sobre los que quedaron como moneda de cambio fue Yugoslavia, o lo que fuera entonces, porque la zona al norte de Grecia era un polvorín dividido desde los tiempos en que el imperio austrohúngaro fue desmembrado tras la Primera Guerra Mundial. Pero entonces apareció Josip Broz, Tito⁵⁴³, quien emprendió su propia guerra particular para unificar el territorio en 1945.

⁵⁴³ Tito (Josip Broz) (1892-1980), presidente de Yugoslavia, estableció un régimen comunista independiente de la Unión Soviética (Unión Soviética) una vez acabada la II Guerra Mundial. Fue

Entre las zonas sobre las cuales Tito impuso la anexión estaba Kosovo, una región situada al sur de Serbia que no llega a 11.000 kilómetros cuadrados, en la península de los Balcanes. Desde 1946 a 1989 fue una provincia autónoma de Serbia. Esto se debió a que durante la II guerra mundial este país es anexado a Albania que en ese instante se encontraba ocupada por los italianos, algo que fue bien recibido por los albaneses locales, más no por los serbios que fueron obligados a abandonar la región. Concluida la guerra, los albaneses de Kosovo se resistieron a su reincorporación a Yugoslavia. Pero Tito venció a la resistencia albanesa y Kosovo pasó a formar parte de la República de Serbia, en principio como región autónoma, pero después de las revueltas de 1968, fue elevada a la categoría de provincia autónoma. A partir de entonces, comenzó la exclusión de los albaneses en Kosovo.

Durante gran parte de la existencia de Yugoslavia, los nacionalismos internos habían permanecido latentes, pero no se notaron hasta la década de los 80's, cuando comenzó a debilitarse el poder de la Liga Comunista de Yugoslavia, que era una de las bases en que se apoyaba Yugoslavia. La mayoría de los miembros eran serbios, pero también participaban los comunitas de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia y Montenegro. La fuerza ideológica que les impulsaba era esencialmente el antifascismo-socialismo, su concreción constitucional es ampliamente respetuosa con el carácter multinacional del Estado Yugoslavo, así este funcionaba con una presidencia colegiada de nueve miembros que representaban a las repúblicas federales: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Macedonia y Montenegro, las regiones autónomas de Serbia, Voibodina (limitando al norte con Hungría) y Kosovo al sur (limitando con Albania), así como un representante de la Liga de los Comunistas Yugoslava, esos nueve miembros elegían colegiadamente un presidente.

Tras la caída del Muro de Berlín, la situación de Yugoslavia se complicó visiblemente y entró en una serie de guerras conocidas como Guerras yugoslavas, que tuvieron una serie de etapas superpuestas extendidas desde 1991 a 2001:

Guerras de secesión yugoslava:

- Guerra de los Diez Días (o Guerra de Independencia eslovena) (1991)
- Guerra Croata de Independencia (1991-1995)
- Guerra de Bosnia (1992-1995)

también líder del movimiento de Países No-Alineados. Nació el 7 de mayo de 1892 en Kumrovec, Croacia (entonces parte del Imperio Austro-Húngaro), de madre eslovena y padre croata. Tito controló Yugoslavia durante 35 años. En política internacional, fue un persistente promotor de la distensión, del no-alineamiento del Tercer Mundo y del pluralismo en el seno del movimiento comunista internacional. En su país, permitió algunas reformas de tipo liberal, pero mantuvo el monopolio del poder por parte del Partido Comunista. A pesar de todo, la política de Tito no pudo evitar las tendencias nacionalistas y separatistas entre las repúblicas rivales, lo que contribuyó a sembrar las raíces de la guerra civil que se iniciaría diez años después de su muerte.

Guerras en áreas pobladas por albaneses:

- Guerra de Kosovo (1999)
- Conflicto del Sur de Serbia (2001)
- Guerra de Macedonia (2001)

Campanas aéreas de la OTAN contra Serbia:

- Bombardeo de la República Srpska (1995-1996)
- Bombardeo sobre Yugoslavia (1999)⁵⁴⁴

No vamos a hacer un análisis exhaustivo sobre la guerra, sólo nos vamos a concentrar en las acciones del Consejo de Seguridad y de la OTAN tomando en cuenta que ambos usaron la justificación humanitaria tanto para sus resoluciones como para sus actos. Y queremos que se vea cómo, estando ante una situación perfectamente clara y evidente, Naciones Unidas fue capaz de aumentar los errores que ya se estaban cometiendo en Rwanda y Somalia... si es que los podemos llamar errores.

7.6.1. Guerra Yugoslava: Eslovenia

La Guerra comenzó en Eslovenia. Esta región situada al norte de Yugoslavia (fronteriza con Italia y Austria), decidió independizarse. El 23 de diciembre de 1990, se celebró un referéndum donde participó el 60% del electorado que votó mayoritariamente por la independencia del territorio (80% a favor). La serie de razones por las cuales Eslovenia decidió independizarse es interminable, pero el punto de quiebre fue el anuncio de la aplicación de la *Teritorialna Obramba* (Defensa Territorial o TO), que reemplazaría la política de defensa de Tito que estipulada que cada república mantenía a sus propias fuerzas armadas. La TO organizaba todos los recursos en una sola fuerza armada, lo que significaba que todas las decisiones recaerían en Belgrado y en el Ejército Popular Yugoslavo (Jugoslovenska narodna armija, JNA). El gobierno esloveno se opuso a esas pretensiones, asegurándose de que en adelante la mayor parte del equipamiento de su TO no cayera en manos del JNA. Mediante mandato constitucional del 28 de septiembre de 1990 se establecía para sí el mando único directo de su TO, creando en secreto una estructura de mando alternativa, denominada Estructuras de maniobra de protección nacional (en esloveno: *Manevrska struktura narodne zaštite*, o MSNZ). Así, el gobierno esloveno se garantizaba una estructura de mando paralelo para su propia TO y, cuando el JNA pretendió asumir su control, la estructura de mando fue simplemente reemplazada por la paralela MSNZ. Se estima que entre mayo y octubre de 1990 unos 21.000 miembros de la policía y de la TO eslovena

⁵⁴⁴ Para profundizar en el caso de Yugoslavia y las resoluciones sobre las fuerzas desplegadas consultar a Stark, Hans. *Les Balkans: le retour de la guerre en Europe*, IFRI, éditions Duno, 1993; Tardy, Thierry. *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991 – 1995) Enjeux et leçon d'une operation de maintien de la paix de l'ONU*, éditions Bruylant, Bruxelles, 1999; Feron, Bernard. *Yougoslavie: origines d'un conflit*, Le monde éditions, 1993; y Tercinet, Josiane. "Les relations entre l'OTAN et les Nations Unies", Cahiers du CEDSI, n° 17, juin 1996.

fueron movilizados por la MSNZ, fuera del control de las autoridades federales de Belgrado.

Este acto de rebeldía llevó a los eslovenos al referéndum, y a prepararse para la respuesta de Belgrado, organizando sus fuerzas para una campaña de guerra de guerrillas, valiéndose de sistemas antitanque y de misiles tierra-aire para emboscar a las unidades del JNA, aprovechando su conocimiento del terreno y el apoyo masivo de la población civil⁵⁴⁵. Y una vez que se consideraron preparados y con el apoyo de la población, el gobierno de Eslovenia se declaró independiente el 25 de junio de 1991, aunque previamente había anunciado que lo haría el día 26. Este adelanto fue una acción sorpresiva estratégica para tener una cierta ventaja ante la expectativa de una confrontación inevitable con el JNA, la cual habría de comenzar en cuanto se declarase la independencia.

Dentro del personal que quedó bajo autoridad eslovena estaban la mayoría del personal de los puestos fronterizos, que eran pro – independentistas. El control de los pasos fronterizos de Eslovenia con Italia y Austria suponía en la práctica que hasta el 40% del intercambio comercial de entrada en la Federación Yugoslava quedaba virtualmente en manos del gobierno esloveno.

Entonces ocurrió algo extraño: mientras al interior del JNA se adoptaba la postura de Veljko Kadijević, quien propuso una aproximación militar cautelosa hacia Eslovenia, abogando por una mera demostración de fuerza que persuadiese a los eslovenos de desistir de sus pretensiones independentistas, imponiéndose por sobre la del general Blagoje Adžić, que abogaba por una operación a gran escala dirigida a sustituir el irredento gobierno esloveno por uno favorable a las autoridades centrales, por el otro lado el presidente de turno de la comisión ejecutiva federal de la presidencia yugoslava, el croata moderado Ante Markovic, declaró posteriormente que el JNA no había informado al gobierno de la decisión de actuar aunque las autoridades del ejército yugoslavo estaban de acuerdo en el uso de la fuerza para afrontar las pretensiones independentistas.

El caso es que el JNA se presentó en Eslovenia, desatándose un conflicto que duró diez días, desde el 26 de junio hasta el 6 de julio. Si bien los eslovenos se habían preparado para el conflicto⁵⁴⁶, la intención no era iniciar las hostilidades, sino que lo hiciera la JNA: si éste quería recuperar los pasos fronterizos, el JNA se veía obligado a

⁵⁴⁵ Las columnas de tanques yugoslavos, por ejemplo, podían ser fácilmente paralizadas en los valles eslovenos, terreno favorable para las emboscadas. Con tal fin el gobierno esloveno dotó en secreto a sus fuerzas armadas de avanzados sistemas de misiles ligeros de fabricación extranjera, como los sistemas antitanque Armbrust, de fabricación alemana o los tierra-aire SA-7 Grail.

⁵⁴⁶ Las acciones de las fuerzas eslovenas eran, en gran parte, mandadas por una estrategia militar ideada algunos meses antes y estaban estrechamente integradas con un plan de gestión de medios de comunicación igualmente detallado. Un centro de medios de comunicación internacional se estableció antes del brote del conflicto, con Jelko Kacin designado para actuar como ministro de información e imagen pública eslovena. El gobierno esloveno, con grandes resultados, presentaba el conflicto como un caso de "David contra Goliath", una lucha entre una democracia emergente y un estado comunista autoritario, y las columnas de tanques yugoslavos inevitablemente traían el recuerdo de las protestas de la Plaza de Tian'anmen de 1989 sólo dos años antes. Se ganaba una solidaridad internacional considerable y una cobertura de medios de comunicación favorable a la causa eslovena.

abrir las hostilidades, lo que permitiría a los eslovenos presentar el *casus belli* como una agresión de los militares yugoslavos. Durante los primeros días, la JNA tuvo la fuerza de su lado, pero la determinación de los eslovenos fue más fuerte y ya para el día 1 de julio la JNA estaba siendo derrotada. El día 2 de julio fueron los combates más fuertes del conflicto. La columna de tanques del JNA refugiada en el bosque Krakovski era atacada de forma sostenida por unidades de la TO eslovena, forzándola a rendirse. Unidades del 4º Cuerpo Blindado del JNA intentaban llegar desde Jastrebarsko en Croacia, pero eran vencidas cerca de la ciudad fronteriza de Bregana. Las unidades de TO eslovenas organizan exitosos ataques contra los pasos de frontera en Šentilj, Gornja Radgona, Fernetiči y Gorjansko, capturándolos y obligando a rendirse a las tropas del JNA. Una larga negociación entre el JNA y la defensa territorial eslovena tiene lugar durante la tarde y la noche en Dravograd, mientras las instalaciones del JNA a lo largo la RS siguen cayendo en manos eslovenas. A las nueve de la noche, la Presidencia eslovena anunciaba un alto el fuego unilateral. Sin embargo, era rechazado por el mando del JNA, que prometía "retomar el control" y aplastar la resistencia eslovena.

El día 3 de julio tras un nuevo ataque, el JNA aceptaba el alto el fuego y procede a retirarse a sus acuartelamientos en Croacia entre los días 4 y 6 de julio, dándose por concluido el conflicto. El 7 de julio, se firma el Acuerdo de Brioni (llamado así por haberse firmado en las islas croatas Brioni). Los términos eran claramente favorables a Eslovenia; se aceptaba una moratoria de tres meses sobre la independencia eslovena - que en términos prácticos tenía poco impacto real - y la policía eslovena y nuevas fuerzas armadas eslovenas eran reconocidas como soberanas en su territorio. Se aceptaba que todas las unidades militares yugoslavas saldrían de Eslovenia, fijando con el gobierno yugoslavo un plazo hasta finales de octubre para completar el proceso. El gobierno esloveno insistía en que la retirada tendría que continuar en sus términos; no se permitió al JNA retomar mucho de su armamento pesado y equipamiento, que más tarde fue desplegado localmente o vendido a otras repúblicas yugoslavas. La retirada empezó aproximadamente diez días más tarde y se completaba cerca del 26 de octubre.

Si bien este conflicto fue de corta duración y no llamó la atención de la comunidad internacional porque no hubo bajas considerables⁵⁴⁷, el hecho es que fue el punto de inicio de una serie de mentiras sobre crímenes de guerra. En este caso, fue el llamado Incidente Holmec. El paso fronterizo de Holmec fue escenario de un presunto crimen de guerra cometido por fuerzas de la TO eslovena, filmado por la emisora de radiodifusión pública austríaca ORF. Las secuencias de vídeo muestran soldados del JNA que están de pie y caminan lentamente con las manos alzadas, sosteniendo una sábana blanca en un intento aparente de rendirse en grupo. Momentos más tarde, se oyen disparos y los soldados se caen al suelo. Ni el origen del fuego ni su efecto exacto resultan claramente visibles en la secuencia de vídeo. Los oficiales eslovenos mantienen que los soldados del JNA saltaron para cubrirse y no fueron tocados, y que la cuestión

⁵⁴⁷ Según estimaciones eslovenas, el JNA sufrió 44 bajas y 146 heridos, mientras que los eslovenos tuvieron 18 fallecidos y 182 heridos. Doce extranjeros murieron en el conflicto, principalmente periodistas y camioneros de Bulgaria que se habían cruzado en la línea de fuego. 4.692 soldados del JNA y 252 policías federales eran capturados por los eslovenos. Según evaluaciones de posguerra del JNA, sus pérdidas materiales equivalían a 31 tanques, 22 transportes blindados de personal, 6 helicópteros, 6.787 armas de infantería, 87 piezas de artillería y 124 armas de defensa aéreas estropeadas, destruidas o confiscadas. El daño material era bastante ligero a causa de la corta duración de la guerra.

se había investigado minuciosamente hace años. Sin embargo, el incidente hizo estallar un debate público renovado después de que las secuencias se mostraran en la emisora de TV serbia B92 en 2006, con muchos afirmando que se disparaba y mataba a los soldados por parte de las tropas TO y que los eslovenos estaban intentando tapar el asunto. El destino de los soldados del Ejército Federal Yugoslavo identificados en las imágenes fue seguido, y se reportó que todos estaban vivos 15 años después del conflicto.

La ventaja de Eslovenia era que no había serbios por lo que el gobierno de Slobodan Milosevic no tendría el interés en seguir con el conflicto, salvo el problema económico que significaba tratar con un nuevo Estado para sus relaciones comerciales (Eslovenia pasó a ser oficialmente un Estado al ser reconocida el 15 de enero de 1992 por la Comunidad Europea, e ingresando a Naciones Unidas el 22 de mayo de ese año). Además, para entonces ya había comenzado la Guerra de Croacia.

7.6.2. Guerra de Yugoslavia: Croacia

La situación de Croacia era diferente a la de Eslovenia. Las dos naciones más importantes en el Estado multinacional yugoslavo eran la croata y la Serbia que a pesar de tener un idioma común el serbocroata, lo escriben con alfabetos diferentes: latino y cirílico respectivamente, tienen religiones diferentes (católicos y ortodoxos, historias diferentes y pertenecieron a imperios diferentes). En el 14º Congreso Extraordinario del partido comunista yugoslavo, el 20 de enero de 1990, las delegaciones de las repúblicas de Eslovenia y Croacia mostraron sus discrepancias sobre los temas principales de la federación yugoslava. La delegación croata demandó una federación menos centralizada, mientras que la delegación serbia, encabezada por Milosevic, se opuso a ello. En consecuencia, los delegados eslovenos y croatas abandonaron el Congreso. Así, Eslovenia y Croacia celebraron sus primeras elecciones al margen del gobierno central. En el caso de Croacia, las elecciones parlamentarias tuvieron lugar en abril/mayo de 1990 (la primera ronda el 22 de abril y la segunda el 6 de mayo) con el mismo fin que su vecino: en pos de una mayor autonomía, incluyendo un status de tipo confederal e, incluso, una completa independencia. Al estallar el conflicto en Eslovenia sin embargo, Croacia colaboró con Belgrado en su contra, a pesar de haberse declarado neutral oficialmente, lo que decepcionó a muchos eslovenos, pues consideraron que se trató de una traición, lo cual dejó un grado de recelo entre los dos países que contribuiría a unas relaciones tensas entre sus gobiernos ya independientes.

Pero el nacionalismo croata había crecido demasiado para seguir conteniéndose y fue evidente con la llegada de Franjo Tudjman y su partido Unión Democrática Croata (HDZ - Hrvatska Demokratska Zajednica). Tudjman y el HDZ basaron su campaña en la aspiración a la independencia y en una retórica general anti-yugoslava, alimentando en los croatas el sentimiento de que sólo el HDZ podía proteger a Croacia de las aspiraciones de los sectores serbios liderados por Slobodan Milosevic. Su discurso era francamente racista (por ejemplo, que su mujer no era ni serbia ni judía, así como que había que volver a actuar como en la Segunda Guerra cuando los croatas

fueron responsables de la desaparición de probablemente más de 100.000), por lo que no se entiende el apoyo irrestricto de otros países hacia Croacia, ya que Tudjman no se diferenciaba realmente de Milosevic.

Mientras que en el caso de Eslovenia el desencadenante de la guerra fue la declaración de independencia, en el caso de la guerra croata fue un partido de fútbol. El 13 de mayo de 1990, tuvo lugar en Zagreb un partido de fútbol entre el Dínamo de Zagreb y el Estrella Roja de Belgrado. Los choques entre estos dos equipos yugoslavos, habitualmente rivales en los puestos altos de la liga del país, habían sido siempre de alto riesgo, pero esta vez el encuentro degeneró en violentos incidentes cuando los hinchas del Dinamo trataron de saltar las vallas hacia la zona del estadio donde se alojaban los del Estrella Roja. Rápidamente, estos comenzaron a lanzar asientos y trozos de valla sobre los fans del Dinamo, lo que desencadenó una intervención policial. La *militia* (policía de la época comunista) intervino inmediatamente, cargando contra los hinchas del Dinamo con un resultado de más de 60 heridos, incluyendo algunos por arma blanca, de bala o intoxicados por el gas lacrimógeno. Con esto en mente, el 30 de mayo de 1990, el nuevo parlamento croata celebró su primera sesión, en la que el Presidente Tudjman anunció su intención de aprobar una nueva Constitución (que sería ratificada a finales de año) y propuso multitud de cambios políticos, económicos y sociales, algunos en relación a hasta qué punto los derechos de las minorías serbia y bosnia serían garantizados o no. Los dirigentes serbios locales se opusieron, temiendo que la población serbia en Croacia se viera amenazada. Su principal preocupación era que la nueva Constitución cambiara el estatus de los serbios en Croacia, pasando a ser una "minoría nacional" en lugar de una 'nación constituyente'. Esto finalmente sucedió con la aprobación de la Constitución a finales de año.

En agosto de 1990, se celebró un referéndum no oficial en regiones con una sustancial población serbia (que serían posteriormente conocidas como la República Serbia de Krajina (RSK)), situada en la frontera occidental de Bosnia - Herzegovina) sobre la cuestión de la autonomía y soberanía serbias en Croacia. Esto se hizo para tratar contrarrestar los cambios en la Constitución. El Gobierno croata trató de bloquear el referéndum enviando fuerzas policiales a las comisarías de policía rebeldes en las zonas serbias para confiscar sus armas. Los serbios de Croacia no trataron en un principio de conseguir la independencia. El 30 de septiembre de 1990, el Consejo Nacional Serbio declaró *"la autonomía del pueblo serbio en los territorios históricos en los que vive, y que están dentro de las fronteras actuales de la República de Croacia como unidad federal de la República Socialista Federal de Yugoslavia"*. El 22 de diciembre de 1990, el Parlamento de Croacia ratificó la nueva Constitución, cambiando el estatus de los serbios de Croacia, ahora considerados 'minoría nacional' en lugar de 'nación constituyente'. El porcentaje de aquellos que se declaraban serbios, según el censo de 1991, era del 12% (78% de la población se declaraba croata). Esto se interpretó como la anulación de algunos de los derechos que la anterior Constitución (socialista) había concedido a los serbios de Croacia, alimentando así el extremismo entre ellos. Además, muchos serbios comenzaron a perder sus empleos en la Administración Pública croata, particularmente tras la ratificación de la Constitución. Esto no hizo sino aumentar aún más la tensión.

Como vemos, Tudjman actuaba de la misma forma que Milosevic con los albaneses.

En esta historia, aparece la figura de Milan Babic. Babic era el líder de las fuerzas serbias en Croacia, llegando a formar la rebelde República Serbia de Krajina. Babic sería condenado por crímenes de guerra y uno de los pocos que mostró abiertamente su arrepentimiento por sus actuaciones (además de testificar contra otros líderes serbios). Cuando se crea la República de Krajina, el JNA Con la retirada de la fuerzas del JNA en 1992, unidades del mismo fueron reorganizadas como el Ejército Serbio de Krajina, el cual fue un heredero directo del JNA, con escasas mejoras organizativas.

En abril de 1991, los serbios de Croacia iniciaron serios movimientos hacia la secesión. Es materia de debate hasta qué punto este movimiento tuvo origen local o estuvo promovido desde Belgrado por el gobierno serbio encabezado por Milosevic. En cualquier caso, la República Serbia de Krajina fue autoproclamada, lo que fue visto por el Gobierno croata como una rebelión. Esto es usualmente visto como el comienzo de la Guerra Croata de Independencia, que por tanto comenzó en las áreas del país en las que existía un sustancial porcentaje de población étnicamente serbia.

La guerra fue entre dos fuerzas igualmente mal equipadas, e igualmente imbuidas de racismo y resentimiento. Pero a Europa le convenía la secesión así que comenzó su apoyo a Tudjman, apoyo que se notó cuando el 19 de mayo de 1991, las autoridades croatas celebraron un referéndum de autodeterminación, ofreciendo entre las opciones el permanecer en Yugoslavia con una unión menos estrecha. Las autoridades serbias locales hicieron un llamamiento a favor del boicot de la consulta, siendo éste seguido ampliamente por los serbocroatas, con lo que el voto a favor de la independencia alcanzó el 94.17%. Croacia se declaró independiente y "razdruženje" (desmembrada) de Yugoslavia el 25 de junio de 1991, si bien la Comisión Europea conminó a las autoridades croatas a aplazar la decisión. Croacia acordó entonces congelar su independencia por tres meses, ayudando así a calmar un poco las tensiones.

Un mes después de la declaración de independencia, las fuerzas serbias controlaban aproximadamente un cuarto del país, básicamente las áreas con una población predominantemente serbia. Disponían de clara superioridad en armamento y equipamiento, y la posibilidad de desarrollar una estrategia ofensiva. Progresivamente, desde el comienzo de la guerra abierta, las ciudades de Dubrovnik, Šibenik, Zadar, Karlovac, Sisak, Slavonski Brod, Osijek, Vinkovci y Vukovar fueron atacadas por fuerzas serbias. La ONU impuso un embargo de armas, que afectó en mucha mayor medida al joven ejército croata que a las fuerzas serbias respaldadas por el JNA. Esto forzó a los croatas a comenzar el contrabando de armas a través de sus fronteras. Un gran número de ellas llegaron desde Hungría a través de un acuerdo secreto con el gobierno húngaro.

En agosto de 1991, la ciudad fronteriza de Vukovar fue sitiada, dando comienzo así la Batalla de Vukovar. Tropas serbias rodearon completamente la ciudad. La población croata de Vukovar, incluyendo la 204ª Brigada de Vukovar, se atrincheró en la ciudad y mantuvo sus posiciones contra un gran número de brigadas mecanizadas de élite del JNA, apoyadas por muchas unidades paramilitares serbias. Civiles étnicamente croatas se habían refugiado en la ciudad, mientras otros grupos de civiles huyeron en

masa de las zonas en conflicto. Los croatas escaparon de las zonas fronterizas con Bosnia y Serbia, mientras los serbios se movían hacia ellas.

El 8 de octubre se declara como el Día de la Independencia de Croacia, tras una explosión que tuvo lugar en el edificio del Gobierno en Zagreb el día 7. El Gobierno declaró que había sido un ataque aéreo a cargo de la aviación del JNA. Al parecer, el ejército croata había recibido informaciones del aeródromo de Bihac (perteneciente al JNA) el día antes sobre que una misión aérea ultra secreta se estaba preparando para el día siguiente, pero no fueron tenidas en cuenta dada la falta de detalles. El JNA denegó su responsabilidad en la explosión, acusando de ella al propio gobierno croata. Existen opiniones que sostienen que algunas de las pocas embajadas y consulados que había entonces en Zagreb habían retirado parte de su personal ese día—sugiriendo que existía información previa sobre un próximo ataque aéreo o bomba. En cualquier caso, al día siguiente el Parlamento croata cortó todos los lazos aún existentes con Yugoslavia.

El supuesto bombardeo del Gobierno en Zagreb y el Asedio de Dubrovnik, comenzado en octubre, fueron los factores determinantes en la decisión tomada en el seno de la Comunidad Europea en el sentido de imponer sanciones a Serbia.

La masacre en Vukovar fue clave en mostrar la idea de una Serbia genocida. Vukovar estaba sitiada por las fuerzas de JNA, llegando información de que hacia el final de la batalla, un número en aumento de civiles croatas en hospitales y refugios protegidos por la Cruz Roja fueron golpeados por fuerzas serbias. El 18 de noviembre de 1991, Vukovar cayó en manos serbias tras un asedio de tres meses y la masacre de Vukovar tuvo lugar, siendo los supervivientes transportados a campos de prisioneros, la mayoría de ellos al campo prisión de Sremska Mitrovica. La ciudad de Vukovar fue destruida casi por completo. El persistente foco de atención en un asedio facilitó la concentración de la opinión pública internacional. Muchos periodistas internacionales siguieron la situación desde la propia Vukovar o en los alrededores, así como el mediador de la ONU, Cyrus Vance (antiguo Secretario de Estado del Presidente norteamericano Jimmy Carter).

Porque en esta guerra aparece Naciones Unidas tomando una parte relativamente activa aunque en realidad la iniciativa la tuvo Europa vía Comunidad Europea y OSCE, algo que se nota desde la primera resolución sobre Yugoslavia, la resolución 713 del 25 de septiembre de 1991, por la que el Consejo de Seguridad profundamente preocupado por los combates en Yugoslavia y recordando su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional, insta energicamente a todas las partes a que observen estrictamente los acuerdos de cesación de fuego del 17 y 21 de septiembre de 1991 y a que arreglen pacíficamente sus disputas mediante negociaciones. También decide, con arreglo al Capítulo VII de la Carta de la ONU, que todos los Estados pondrán en vigor de inmediato un embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia. Además, este órgano se felicita de los esfuerzos desplegados por la Comunidad y sus estados miembros con el apoyo de los Estados partícipes a la OSCE. El bloqueo perjudica al Ejército de la República de Bosnia y Herzegovina, principalmente porque Serbia heredó la mayor parte del arsenal del antiguo Ejército Popular Yugoslavo y el Ejército croata podía conseguir armas de contrabando a través de su costa. Más del 55% de las armerías y cuarteles de la ex

Yugoslavia se encontraban en Bosnia debido a su terreno montañoso, en previsión de una guerra de guerrillas, pero muchas de esas fábricas estaban bajo control serbio (como la fábrica Unis Pretis, en Vogošća), y otras quedaron inoperantes debido a la falta de electricidad y materias primas. El Gobierno bosnio presionó para que se levantara el embargo, pero se opusieron Gran Bretaña, Francia y Rusia. El Congreso de Estados Unidos en cambio aprobó dos resoluciones pidiendo la anulación del embargo, pero ambas fueron vetadas por el Presidente Bill Clinton... aunque no se detuvieron los envíos de armas a la zona, incluyendo a grupos musulmanes.

En 1990, tras el colapso de la mayoría de los regímenes comunistas de Europa Oriental se reunieron en el mes de noviembre 34 países, entre ellos la Alemania ya unificada, y firmaron la Carta de París para la nueva Europa, que reconocía el final de la división europea sustentada desde el comienzo de la guerra fría. El 19 de septiembre de 1991, los Doce de la Comunidad Europea y los Nueve de la Unión de Europa Occidental (UEO)⁵⁴⁸ se reunieron en La Haya bajo la iniciativa de la presidencia holandesa. El presidente francés François Mitterand y el Canciller alemán Helmut Kohl propusieron que una fuerza de paz de la UEO fuera enviada a Croacia, con el fin de supervisar, con el consentimiento de las partes, un acuerdo de alto al fuego. El proyecto fue inmediatamente rechazado por varios países europeos (Dinamarca, Portugal y Gran Bretaña). Reunido el mismo día, al nivel ministerial, el Consejo de la UEO decidió a pesar de eso, la constitución de un grupo de trabajo destinado a estudiar la importancia y la naturaleza de las fuerzas a poner en obra en caso de intervención. Las conclusiones del grupo de trabajo fueron adoptadas el 30 de septiembre por el Consejo de la UEO pero se enfrentaron a un desacuerdo en los Doce.

Los hechos en Yugoslavia llevaron a que durante el Consejo Europeo del 23 de junio de 1991, los doce amenazaran con suspender la ayuda económica si la Federación Yugoslava estallaba. Es una troika europea que logró obtener el fin de las hostilidades en Eslovenia y la evacuación de este país por el ejército federal yugoslavo en contraparte de un moratorio sobre las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia: los acuerdos de Brioni del 7 de julio de 1992. Los combates se intensificaron en Croacia; los Doce decretaron un embargo general sobre la venta de armas. Frente al no respeto del acuerdo de alto al fuego del 17 de septiembre, la Europa comunitaria comienza a pensar en la perspectiva de una intervención bajo la forma de una operación de mantención de paz. En 1994 tras la cumbre de Budapest se refrendó su transformación en la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea. En octubre de 1995 ya había 54 miembros. Tras su reunión en Lisboa en noviembre de 1996 se creó el diseño de la Carta de Seguridad Europea.

Es en este marco que debemos entender la resolución 743 y la conformación de UNPROFOR. Cuando se inicia el conflicto en Croacia, Francia pide que se estudie la resolución 712 para ver si la Comunidad Europea puede o no tomar medidas bajo el alero del apoyo del Consejo y así intervenir en el conflicto. No hay aprobación implícita ni muchos menos explícita, pero se obliga al Consejo a tomar una postura al respecto,

⁵⁴⁸ La Unión Europea Occidental es una organización de defensa y seguridad del ámbito europeo formada por los estados miembros de la Unión Europea y los miembros europeos de la OTAN. La UEO no debe confundirse con la Unión. Sus bases están en el Tratado de Bruselas de 1948.

que se materializó primero aprobándose la creación de una fuerza de protección en Croacia, que luego sería la United Nations Protection Force (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas – UNPROFOR) y segundo apoyando el alto al fuego firmado en enero de 1992 llamado el Plan de Paz Vance, determinándose que la ONU tomaría el control de algunas zonas y acabó con los conflictos militares, aunque hasta 1995 no se detendrían definitivamente los ataques esporádicos de artillería sobre ciudades croatas y las incursiones ocasionales de fuerzas croatas en zonas bajo el control de la ONU. Así, Naciones Unidas no tuvo que intervenir en detener un conflicto, sino en ser garante del acuerdo de paz. Entonces, se inicia la aplicación del plan de estacionamiento de las fuerzas de la ONU que significa la vuelta al sistema de la ONU de solución de conflictos. Croacia fue oficialmente reconocida por la Comunidad Europea el 15 de enero de 1992.

La UNPROFOR se creó oficialmente mediante la resolución del Consejo de Seguridad 743(1992) del 21 de febrero de 1992. UNPROFOR fue la primera fuerza de mantenimiento de la paz en Croacia y Bosnia Herzegovina durante las guerras de Yugoslavia. Existió entre el comienzo de la participación de la ONU en febrero de 1992, y su reestructuración en otras fuerzas en marzo de 1995⁵⁴⁹.

En el fondo, la resolución mantiene la visión clásica de solución de conflicto. El mandato inicial de la UNPROFOR era obtener un alto al fuego, consolidarlo, contener la violencia, congelar la situación en el terreno, garantizar las condiciones para las conversaciones de paz, y la seguridad en tres enclaves desmilitarizados designados como áreas protegidas de las Naciones Unidas, ubicadas en la antigua república yugoslava de Croacia: Eslavonia Oriental, Eslavonia Occidental y la Krajina. Eran zonas de mucha población serbia que tenía su propia organización, la República Serbia de Krajina, lo que había dado lugar a tensiones y enfrentamientos. La idea era que atacándose a los lugares mismos donde prendían los conflictos, se impediría su extensión.

En 1992, se prorrogó el mandato a las llamadas "zonas rosa" controlando el acceso a las zonas protegidas mediante la resolución del Consejo de Seguridad 762 (1992) del 30 de junio a la que siguieron la Resolución 764 (1992), de 13 de julio, en la que se reafirmó que todas las partes tienen el deber de cumplir las obligaciones impuestas por el Derecho internacional humanitario, especialmente los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y que quienes cometieran u ordenaran la comisión de violaciones graves de los Convenios eran responsables personalmente de dichas violaciones; la relativa al control de las fronteras, control civil de acceso a las "zonas rosa", resolución 769 (1992) de 7 de agosto; la Resolución 771 (1992), de 13 de agosto, en la que se exigió que todas las partes y los demás interesados en la ex Yugoslavia y todas las fuerzas militares en Bosnia y Herzegovina pusieran término de inmediato a todas las violaciones del Derecho internacional humanitario y en los párrafos 5 y 6 se

⁵⁴⁹ La UNPROFOR estuvo compuesta por unas 39.000 personas, 320 de las cuales murieron en este servicio. Formaron parte de esta fuerza tropas de Argentina, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, República Checa, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Francia, Ghana, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Jordania, Kenia, Lituania, Malasia, Nepal, Holanda, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Rusia, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania, Gran Bretaña, Estados Unidos y Venezuela.

pide a los Estados que reúnan y transmitan al Secretario General pruebas de violaciones del derecho internacional humanitario; la resolución 776 (1992) de 14 de septiembre de 1992 (párrafo 2) en donde se autorizó la ampliación del mandato de la UNPROFOR, entre otras cosas para la protección de los convoyes; la Resolución 780 (1992), de 6 de octubre, en la que el Consejo de Seguridad pide al Secretario General que, con carácter urgente, establezca una Comisión de expertos imparcial, encargada de examinar y analizar la información presentada de conformidad con las resoluciones 771 (1992) y 780 (1992), junto con cualquier otra información que la Comisión de expertos pudiera obtener, con objeto de presentar al Secretario General las conclusiones a que llegase sobre las pruebas de graves transgresiones de los Convenios de Ginebra y otras violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia; la resolución 787 (1992) de 16 de noviembre de 1992 (párr. 18), donde el Consejo de Seguridad exhortó a todas las partes a que garantizaran la segura prestación de la asistencia humanitaria; la resolución 819 de 16 de abril de 1993 (párr. 8), donde se exigió que la asistencia humanitaria fuera entregada sin obstáculo alguno en toda la República de Bosnia y Herzegovina y recordó que tales obstáculos a la entrega de asistencia humanitaria constituirían una grave violación del derecho internacional humanitario; y la resolución 859 (1993) de 24 de agosto de 1993 (párr. 3), donde se exigió el libre suministro de asistencia humanitaria, especialmente a las "zonas seguras" de Bosnia y Herzegovina.

Para ese entonces, UNPROFOR había cambiado su mandato y se había transformado en UNPROFOR II tras la adopción el 14 de septiembre de 1992, de la resolución 776, por la cual el Consejo de Seguridad autoriza *"la ampliación del mandato de la UNPROFOR así como de sus efectivos en Bosnia Herzegovina"*. Conforme a su nuevo mandato, se dispuso el envío de fuerzas multinacionales en misión humanitaria a Bosnia-Herzegovina, donde el horror de la guerra y el sufrimiento de la población civil habían hecho acto de presencia unos meses antes. Se trata para los cascos azules desplegados en Bosnia Herzegovina, *"de apoyar los esfuerzos del HCR para llevar la ayuda humanitaria el conjunto de Bosnia Herzegovina y, en particular de proveer una protección, a solicitud del HCR, cuando este lo juzgue necesario"*⁵⁵⁰.

Al contrario del proyecto inicial, la nueva fuerza operaría bajo el mando de las Naciones Unidas y no bajo al de la UEO. De hecho aparece que la UEO no está en medida de responder a los llamados del Consejo de Seguridad más allá de las declaraciones de intención y de elaboración de planes de intervención. Las modalidades de despliegue así que las estructuras de la UNPROFOR II se inspiran muy ampliamente de la planificación de un compromiso europeo en Yugoslavia elaborado en el seno de la UEO durante el verano 1991. Durante la reunión del Consejo de la UEO, del 28 de agosto, el Consejo anuncia que está dispuesto a contribuir a las operaciones de despacho de la ayuda humanitaria en Bosnia Herzegovina proveyendo 5000 hombres.

550

Ver *Informe del secretario general sobre la situación en Bosnia Herzegovina*, S/24540, 10 de septiembre de 1992. Para un recapitulativo del mandato de la UNPROFOR en el conjunto de Bosnia Herzegovina, ver el *Informe del Secretario General presentado en aplicación de la resolución 871 (1993)*, S/1994/300, 16 de marzo de 1994.

UNPROFOR II⁵⁵¹ asumió la protección de la ayuda humanitaria en todo Bosnia Herzegovina, y la protección de los refugiados civiles cuando fuera requerido por la Cruz Roja Internacional mediante la Resolución 770 de septiembre en cuyo párrafo 3 *"exige que se dé de inmediato al Comité Internacional de la Cruz Roja y a otras organizaciones humanitarias competentes acceso permanente y sin restricciones a todos los campamentos, prisiones y centros de detención, y que todos los reclusos en ellos reciban un trato humanitario, inclusive alimentación, alojamiento y atención médica adecuados"*; la resolución 776 (1992) de 14 de septiembre de 1992 (párr. 2) autorizó la ampliación del mandato de la UNPROFOR, entre otras cosas para la protección de los convoyes, la protección de los detenidos puestos en libertad a solicitud del CICR, de conformidad con el informe del Secretario General de 10 de septiembre de 1992 (S/24540); la resolución del Consejo de Seguridad 779 (1992) de 6 de octubre se le entregó a UNPROFOR el control de la desmilitarización de la península de Prevlaka, cerca de Dubrovnik, así como la protección del aeropuerto de Sarajevo, siguiendo el mandato de la resolución 758 de junio de 1992. Esto en la práctica significó que después de esta primera ampliación de la UNPROFOR a la ciudad de Sarajevo, la operación es una segunda vez ampliada al conjunto del territorio de Bosnia Herzegovina. También supervisó Bihac, Sarajevo, Goražde, Zepa, Srebrenica y Tuzla, que fueron definidas como "áreas de seguridad" por el Consejo de Seguridad de la ONU. UNPROFOR fue autorizado a utilizar la fuerza para proteger estas zonas si fuera necesario en caso de defensa propia, en coordinación con las fuerzas aéreas de la OTAN. Esto se amplió posteriormente a zonas del territorio croata.

UNPROFOR II se distinguió de la UNPROFOR desplegada en Croacia porque no se trataba de interponer una fuerza entre dos facciones después de un alto al fuego porque los combates no paran. Además, a partir del despliegue de los cascos azules en el aeropuerto de Sarajevo, y la ampliación de la misión al conjunto del territorio bosnio, la UNPROFOR II se constituirá y se redespiegara por etapas sucesivas, en función de la evolución de la guerra.

A fines del mes de noviembre de 1992, el mandato inicial de la UNPROFOR había sido ampliado siete veces por el Consejo de Seguridad. Por otra parte, el modo de acción para la obra de los mandatos sucesivos se enfrenta a la traducción de una disposición política en un orden militar. Eventualmente, la UNPROFOR controló el alto al fuego en Bosnia en febrero de 1994 y enero de 1995; el 31 de marzo de 1995 fue reestructurada en tres operaciones de paz coordinadas. El 20 de diciembre de 1995 las fuerzas de la UNPROFOR fueron integradas en la Fuerza de Implementación de la

⁵⁵¹ UNPROFOR II estuvo conformada por Alemania: apoyo médico y logístico; Bélgica: 100 hombres y 24 tanques; En su resolución 776 (1992) de 14 de septiembre de 1992 (párr. 2) el Consejo de Seguridad reforzó el mandato de la UNPROFOR, incluida la protección de los detenidos puestos en libertad a solicitud del CICR, de conformidad con el informe del Secretario General de 10 de septiembre de 1992 (S/24540). Véanse también las resoluciones del Consejo de Seguridad 786 (1992) de 10 de noviembre de 1992 (párrs. 1 y 5) relativa al fortalecimiento de la UNPROFOR y al emplazamiento en campos de aviación; 807 (1993) de 19 de febrero de 1993 (párr. 8); y 824 (1993) de 6 de mayo de 1993 (párr. 6). España : una unidad blindada de 300 a 400 hombres; Francia : 1100 hombres, tanques y helicópteros; Italia : 1300 hombres, helicópteros y formación médica; Luxemburgo : contribución financiera; Países Bajos : 60 camiones y 200 hombres; Portugal : personal médico y medios de transporte; Gran Bretaña : 1800 hombres incluido un batallón de blindado

OTAN (IFOR), cuya tarea consistía en poner en práctica el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, conocido como los Acuerdos de Dayton.

Croacia se convirtió en miembro de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992. Esto se condicionó a la adopción de enmiendas a la Constitución croata que protegieran los derechos humanos de las minorías nacionales. En octubre de 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas afirmó por primera vez que las áreas bajo administración de la ONU, protegidas por la UNPROFOR, eran parte integral de la República de Croacia.

Aquí volvemos a la misma historia de siempre. La razón por la cual Naciones Unidas (el Consejo de Seguridad) decide intervenir en este conflicto es que, a diferencia de lo que ocurrió en Eslovenia, la guerra con Croacia generó un gran número de desplazados. El alto al fuego no impidió que el conflicto continuase intermitentemente a pequeña escala. Durante 1992 y 1993, unos 225.000 croatas, incluyendo refugiados de Bosnia – Herzegovina y otros provenientes de Serbia, se establecieron en Croacia. Cientos de bosnios huyeron, asimismo, hacia Croacia (que fue en un principio el principal destino de los refugiados de ese país). El enorme número de refugiados fue significativamente desgastando la economía y la infraestructura croatas. El embajador de Estados Unidos en Croacia Peter Galbraith trató en una entrevista, el 8 de noviembre de 1993, de poner en perspectiva el número de refugiados bosnios en Croacia, diciendo que la situación sería equivalente a si Estados Unidos acogiese de golpe 30.000.000 de refugiados.

Por ello se aprobaron diversas resoluciones en la ONU exigiendo a Croacia que se retirara a las posiciones que ocupara previamente y que contuviera las operaciones militares. Algunos elementos croatas se sintieron agraviados, ya que ninguna resolución de la ONU había exigido a los serbios no atacar Croacia en los comienzos de la guerra (cuando los disturbios eran considerados internos, no asuntos internacionales).

En la resolución 779, en su párrafo 5, se enunció el derecho de todos los refugiados y personas desplazadas a regresar a sus hogares y declaró que toda transferencia de bienes hecha por la fuerza o bajo coacción es totalmente nula y carente de validez. También el Consejo de Seguridad, en su resolución 787 (1992) de 6 de octubre de 1992 (párrafo 2) reafirmó que toda toma de territorio por la fuerza y toda práctica de "depuración étnica" era ilícita e inaceptable, y que no se permitiría que afectase el resultado de las negociaciones sobre las disposiciones constitucionales para la República de Bosnia y Herzegovina, e insistió en que se permitiera a todas las personas desplazadas regresar en paz a sus antiguos hogares. En esta misma resolución en su párrafo 17 se pidió mayor ayuda a los donantes internacionales y en el párrafo 18 se exhortó a todas las partes a que garantizaran la segura prestación de la asistencia humanitaria. En la resolución 798 (1992) de 18 de diciembre de 1992 (párrs. 1 a 5), el Consejo de Seguridad dio su pleno apoyo al envío de una delegación del Consejo Europeo para que examinara la cuestión de la violación de mujeres en Bosnia y Herzegovina.

*...consternado por las informaciones acerca de las detenciones y violaciones sistemáticas, masivas y organizadas de mujeres, en particular mujeres musulmanas, en Bosnia y Herzegovina. Exigiendo que se cierren de inmediato todos los campamentos de detención y, en particular, los campamentos de mujeres.*⁵⁵²

La Asamblea General, en su resolución 46/242 de 25 de agosto de 1992, instó a los órganos de las Naciones Unidas y a todos los organismos internacionales de socorro a que facilitaran el regreso a sus hogares de las personas desplazadas. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en el documento A/CONF.157/L.2 de 21 de junio de 1993, pidió que se prestara inmediatamente ayuda humanitaria para socorrer a las personas que se hallaban en las ciudades y poblaciones sitiadas; y el párrafo 19 se invitó al Secretario General a que, en consulta con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, estudiara la posibilidad de promover zonas seguras para fines humanitarios.

En su resolución 808 (1993) de 22 de febrero de 1993 (párr. 1), el Consejo de Seguridad decidió que se estableciera un tribunal internacional para el enjuiciamiento de las personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia desde 1991. En su resolución 819 de 16 de abril de 1993 (párr. 8), el Consejo de Seguridad exigió que la asistencia humanitaria fuera entregada sin obstáculo alguno en toda la República de Bosnia y Herzegovina y recordó que tales obstáculos a la entrega de asistencia humanitaria constituían una grave violación del derecho internacional humanitario estableciendo a Srebrenica como zona segura protegida por las Naciones Unidas. Más adelante, el Consejo de Seguridad, en su resolución 824 (1993), de 6 de mayo de 1993, declaró que Sarajevo, Tuzla, Zepa, Bihac y Gorazde debería ser tratadas como zonas seguras y permanecer libres de ataques armados.

En su resolución 836 (1993) de 4 de junio de 1993, el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decidió ampliar el mandato de la UNPROFOR a fin de que pudiera prevenir los ataques contra las zonas seguras, **incluyendo la facultad de repeler ataques contra ellas**, monitorear el cese del fuego, promover el retiro de unidades militares y paramilitares que no fueran del Gobierno de Bosnia.

...Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas...

4. Decide, garantizar el pleno respeto de las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993)

*5. Decide ampliar con ese fin el mandato de la UNPROFOR para que, en las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993), pueda prevenir los ataques contra las zonas seguras, vigilar la cesación del fuego, promover la retirada de las unidades militares o paramilitares salvo las del Gobierno de la República de Bosnia y Herzegovina y ocupar algunos puntos claves sobre el terreno, además de participar en la entrega de socorro humanitario a la población según lo dispuesto en la resolución 776 (1992) de 14 de septiembre de 1992...*⁵⁵³

⁵⁵²

Consejo de Seguridad, Resolución 798 (1992) de 18 de diciembre de 1992.

⁵⁵³

Consejo de Seguridad, Resolución 836 (1993) de 4 de junio de 1993.

El Consejo de Seguridad autorizó que la operación, actuando en defensa propia, tomara todas las medidas necesarias, incluyendo el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las áreas seguras **o la incursiones armadas a ellos, o si hubiera una obstrucción deliberada de la libertad de movimiento de la UNPROFOR o de convoyes de ayuda humanitaria:**

*9. Autoriza a la UNPROFOR, a que, además del mandato enunciado en las resoluciones 770 (1992) de 13 de agosto de 1992 y 776 (1992), en cumplimiento del mandato definido en el párrafo 5 supra y actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes o las incursiones armadas en dichas zonas o en caso se produzca cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediaciones...*⁵⁵⁴

Recordemos lo marcado en negro cuando veamos el caso de Srebrenica.

En su resolución 859 (1993) de 24 de agosto de 1993 (párr. 3), el Consejo exigió el libre suministro de asistencia humanitaria, especialmente a las "zonas seguras" de Bosnia y Herzegovina. La primera zona segura no fue autorizada hasta abril de 1993, casi seis meses después de que el Relator Especial formuló su recomendación. Las zonas seguras de Bosnia y Herzegovina, en particular Sarajevo, se encuentran en su mayoría gravemente superpobladas, carecen de alimentos básicos y de recursos médicos y están sujetas a bombardeos y ataques militares indiscriminados.

La Asamblea General, en su resolución 48/153 de 8 de diciembre de 1993, se refirió a la "depuración étnica" en los párrafos 11 y 25. En este último párrafo la Asamblea instó a todos los Estados y las organizaciones competentes a que consideraran la posibilidad de aplicar las recomendaciones del Relator Especial, en particular la relativa a la necesidad de contrarrestar eficazmente la política de "depuración étnica" aplicada por las fuerzas de los serbios de Bosnia y por las fuerzas de los croatas de Bosnia.

Mencionaremos la resolución 827 del Consejo de Seguridad (1993) de 25 de mayo de 1993 aunque no forma parte de nuestro trabajo porque en sus párrafos 1 y 2 se aprueba el informe del Secretario General y se establece un tribunal "*con la finalidad exclusiva de enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia...*"; y las resoluciones de la Asamblea General 48/153 de 20 de diciembre de 1993 (párr. 8) y 121 de 18 de diciembre de 1992 (párr. 10).

Las tropas de la UNPROFOR generalmente no hicieron nada más que observar durante el período 1992-1995. Sin embargo, sirvieron para fijar las fronteras delimitadas por la guerra. De ese modo, fracasaron en el intento de dar a los refugiados alguna

posibilidad de regresar a sus casas. Se estima que el 98% de la población croata residente en la Krajina fue expulsada.

Los intentos por solucionar las cosas no fueron suficientes. El 18 de febrero de 1993 las autoridades croatas firmaron el Acuerdo de Daruvar con los líderes serbios de Eslavonia Occidental. El acuerdo se mantuvo en secreto, y trataba de normalizar la vida de la población de la zona. Sin embargo, las autoridades de Knin tomaron nota del trato y arrestaron a los líderes serbios responsables del mismo, dado que parecía claro que estaban aceptando una reintegración pacífica en Croacia. En 1993, los croatas y los bosnios se enfrentaron uno contra el otro, mientras al mismo tiempo ambos luchaban contra los serbobosnios. Franjo Tudjman participó en las conversaciones de paz entre los croatas de Bosnia y los bosnios, que cristalizaron en el Acuerdo de Washington de 1994, reduciendo el número de beligerantes en Bosnia a dos.

A principios de mayo de 1995, la violencia explotó de nuevo. La RSK perdió el apoyo de Belgrado, parcialmente a causa de la presión internacional. Al mismo tiempo, el ejército croata tomó de nuevo la totalidad de los territorios ocupados de Eslavonia Occidental durante la Operación Flash. Como represalia, fuerzas serbias atacaron Zagreb con cohetes, matando a 7 personas e hiriendo a 175. En agosto de 1995, Croacia comenzó la Operación Tormenta y rápidamente ocupó la mayoría de la RSK, excepto una pequeña franja cerca de la frontera serbia. En unos cuatro días, cerca de 150-200.000 serbios huyeron, la mayoría hacia Serbia y Bosnia para evitar la limpieza étnica, de la que fueron víctimas más de 200.000 serbocroatas⁵⁵⁵.

Esto obligó a Estados Unidos a intervenir para impedir que Croacia siguiera atacando de forma que siguieran aumentando el número de desplazados. Unos pocos meses después, la guerra acabó con la negociación de los Acuerdos de Dayton por haberse firmado en la base aérea de Wright-Patterson en Dayton, Ohio (Estados Unidos)). La conferencia en Dayton tuvo lugar entre el 1 y el 21 de noviembre de 1995. Los principales participantes fueron el presidente serbio Milošević, el croata Franjo Tudjman, el bosnio Alija Izetbegovic, el negociador estadounidense Richard Holbrooke y el general, también estadounidense, Wesley Clark. El acuerdo formal se firmó en París (Francia) el 14 de diciembre del mismo año. La organización político-administrativa de Bosnia-Herzegovina y su estructura de gobierno fueron objeto de los acuerdos de Dayton.

⁵⁵⁵ La naturaleza de este éxodo es aún hoy discutida entre serbios y croatas: los primeros sostienen que la limpieza étnica fue planeada por el Gobierno croata, mientras que los segundos alegan que se respetó la promesa de Tudjman de no atacar a los civiles y atribuyen los casos de muertes a venganzas y acciones individuales de parte de grupos croatas descontrolados. Sin embargo, el número real de refugiados es difícil de establecer a causa de la poca fiabilidad de las fuentes (según algunas de ellas, el número de refugiados habría sido incluso mayor al de habitantes en la zona). En apoyo de esto, se apunta a entrevistas con el General norteamericano Robert Brown, el filósofo francés Alain Finkelkraut o el escritos estadounidense Roy Gutman, que defienden al Gobierno croata tratando de aclarar el alcance real de la situación, así como acreditando que cualquier crimen de guerra o limpieza étnica cometida lo habrían sido fuera del control del ejército croata. Sin embargo, posteriormente algunos oficiales croatas fueron procesados por crímenes de guerra cometidos durante estas operaciones.

En la guerra de Eslovenia y Croacia, el papel de la comunidad internacional fue mediocre, y contribuyó mucho a avivar las diferencias. El Vaticano por ejemplo decidió reconocer la independencia de Eslovenia y Croacia porque eran católicas, lo que puso en riesgo a la población musulmana que permanecía en ellos. Lituania, Letonia y Ucrania las reconocieron por tener sus propias rivalidades con la ahora Rusia, removiendo las viejas rencillas post-Segunda Guerra Mundial... El reconocimiento de la Comunidad Europea de ambas repúblicas el 15 de enero de 1992 fue cuestionable porque como hemos indicado Tudjman era un genocida, así que se impusieron sus intereses por sobre los de los afectados (en este caso serbios y musulmanes en Eslovenia y Croacia).

Hubo un país sin embargo que contribuyó más que ninguno en gestar la crisis posterior: Francia⁵⁵⁶. Francia clamaba por una intervención en Yugoslavia desde antes que estallara propiamente el conflicto, o sea, interponer una fuerza para prevenir el desmembramiento del país. El mando tanto de UNPROFOR como de UNPROFOR II estuvo casi constantemente bajo Francia (fueron comandantes el general francés Philippe Morillon y el general francés Jean Cot). A partir del momento que Francia asume la integralidad del mando operacional, es innegable que los intereses de sus tropas, sino de su doctrina estratégica, serán privilegiados⁵⁵⁷.

El 27 de mayo de 1995 Francia propone la creación de una Fuerza de Reacción Rápida con el objetivo esencial sería de permitir a la UNPROFOR de respetar las condiciones de su mandato. Desde el 3 de junio de 1995, durante una conferencia que reunió los ministros de defensa de los Quince y de la Alianza, los representantes de la ONU, de la OTAN, de la UEO y de una representación rusa, decisión es tomada de crear la FRR en el cuadro de la resolución 836 del Consejo de Seguridad de la ONU. Por la conformación de esta fuerza apareció la voluntad de privilegiar las estructuras nacionales en detrimento de la estructura de la ONU. La ONU no intervino ni en la elaboración del proyecto, ni en la constitución de la fuerza; solo avalo jurídicamente su creación.

La FRR es por estatuto integrada a la UNPROFOR y opera en nombre de las Naciones Unidas, pero es constituida de contingentes que conservan sus uniformes nacionales; además, la brigada multinacional, componente principal de la FRR (y sola efectivamente desplegada), es dirigida por el general francés André Soubirou que no depende directamente del comandante de la UNPROFOR. Por este esquema Francia desea deliberadamente apartar la estructura de la ONU y la pesadez de su cadena de mando para substituirle sus propias estructuras, más aptas, según ella, de respetar el

⁵⁵⁶ Para profundizar en la participación de Francia en Yugoslavia en materia militar consultar a Baumel, Jacques. "La France, l'OTAN et l'Europe", *Revue de la Defense Nationale*, mars 1995, pp85-88; y Chaulieu-Bonneau, Christine. "La coopération militaire franco-allemande", *Revue de la Defense Nationale*, juin 1998, pp.62-68.

⁵⁵⁷ Esta fuerza compuesta de 10000 hombres con armamento mas pesado que los cascos azules tiene por misión de apoyar la UNPROFOR, oponiéndose a toda nueva toma de rehenes y facilitando la circulación de los convoyes. Esto en razón, por una parte, de la pertenencia de Francia y del Gran Bretaña al Consejo de Seguridad como miembros permanentes que no podían apartarse jurídicamente y políticamente de las Naciones Unidas, y por otra parte, porque toda acción fuera de la ONU habría encontrado la oposición de Rusia.

mandato asignado. El caso de la FRR anuncia una substitución de hecho en la dirección de las operaciones al beneficio de los principales Estados contribuyentes (Francia y Gran Bretaña). De cierta forma la conformación de la FRR implica los diferentes estratos del mando de la UNPROFOR. En efecto no se puede negar una real interacción entre el mando de la UNPROFOR y su componente en armas en que las elecciones del empleo condicionaran la acción misma de la manutención de paz.

La autonomía relativa de la FRR permite trazar la vía a una descentralización del empleo de la fuerza. A partir del momento en que varios factores coexisten⁵⁵⁸ la situación no aparece más que del punto de vista operacional. Se asiste aquí, no solo a la re nacionalización pero también a la militarización de la acción de la UNPROFOR en el sentido en que el despliegue de la FRR condiciona la libertad de acción de la UNPROFOR. Por otra parte, la UNPROFOR será tributaria de la presencia de la FRR ya que desde las tomas de rehenes lamentables de una parte de sus hombres, esta no considera acciones sin la protección de la FRR. Finalmente la FRR primero iniciada para permitir a la UNPROFOR de llevar a cabo las condiciones de su mandato, terminara destinada al papel paradójal de protección de la Fuerza de protección.

La situación en Bosnia fue totalmente diferente a la de Croacia y Eslovenia.

7.6.3. Guerra de Yugoslavia: Bosnia y la matanza de Srebrenica.

A diferencia de sus vecinas, Bosnia y Herzegovina eran y aún siguen siendo territorios multiétnicos y a su vez multireligioso. Por un lado, la población estaba repartida entre bosnios, serbios y croatas, además de otras etnias menores como la de los gitanos; por el otro, convivían musulmanes, cristianos ortodoxos y católicos.

Los inicios del conflicto fueron similares a los que hemos indicado para Croacia y Eslovenia. En Bosnia, en las primeras elecciones multipartidistas que tuvieron lugar en noviembre de 1990 en Bosnia y Herzegovina, vencieron los tres mayores partidos étnicos en el país: el Partido de Acción Democrática bosnio, el Partido Democrático Serbio y la Unión Democrática Croata. Las partes dividieron el poder entre las distintas etnias: mientras que el Presidente del Gobierno de la República Socialista de Bosnia y Herzegovina era un bosnio, el Presidente del Parlamento era un serbio de Bosnia y el Primer Ministro un croata. Pero esta forma de gobierno duró poco porque los congresistas serbios, que formaban junto con otros la Asamblea Independiente de Miembros del Parlamento, lo abandonaron y formaron la Asamblea del pueblo serbio de Bosnia y Herzegovina el 24 de octubre de 1991, creando la República Serbia de Bosnia y Herzegovina, el 9 de enero de 1992, que se convirtió en República Srpska (Vojška Republike Srpske, VRS), en agosto de 1992, con el fin de impedir que Bosnia y Herzegovina siguieran el mismo camino que sus territorios vecinos.

⁵⁵⁸ Estos factores fueron el mando de la UNPROFOR en Bosnia Herzegovina asumida por generales franceses y británicos, la contribución de los efectivos originados principalmente por Francia y Gran Bretaña y el aporte de la FRR como componente coercitiva y disuasiva.

Ya hemos comentado que durante el conflicto en Croacia, Bosnia apoyó a Sarajevo alojando a las fuerzas militares gubernamentales. Pero era inevitable que se viera afectada. A finales de 1991, los elementos más extremos del partido, bajo la dirección de Mate Boban, Dario Kordić, Jadranko Prlić, Ignac Koštroman y dirigentes locales habían tomado el control efectivo del partido. El 18 de noviembre de 1991, la rama del partido en Bosnia y Herzegovina, proclamó la existencia de la Comunidad Croata de Herzeg-Bosnia, como una separación "política, cultural, económica y territorial" en el territorio de Bosnia y Herzegovina.

La salida de los serbios del parlamento facilitó las cosas para los bosnios que convocaron a un referéndum para decidir si se independizaban o no, que se celebró entre el 29 de febrero y el 1 de marzo de 1992. La participación en el referéndum fue del 67% y el resultado fue del 99,43% a favor de la independencia. La independencia fue así declarada el 5 de marzo de 1992 por el Parlamento. Los serbios desconocieron los resultados y comenzaron a manifestarse. La República de Bosnia-Herzegovina fue reconocida por la Comunidad Europea el 6 de abril de 1992 y por los Estados Unidos al día siguiente.

El Ejército Popular Yugoslavo dejó oficialmente Bosnia y Herzegovina el 12 de mayo de 1992, poco después de la independencia, declarada en abril. Sin embargo, la mayor parte de la cadena de mando, armamento, y el personal militar de mayor rango, incluido el general Ratko Mladić, permanecieron en Bosnia y Herzegovina en el Ejército de la República Srpska. Los croatas organizaron una formación defensiva militar propia llamado el Consejo Croata de Defensa (Hrvatsko Vijeće Obrane, HVO) como fuerzas armadas de la auto-proclamada Herzeg-Bosnia, y las Fuerzas Croatas de Defensa (Hrvatske Obrambene Snage, HOS). La mayoría de los bosnios se organizaron en el Ejército de la República Bosnia-Herzegovina (Republike Armija Bosne i Hercegovine, RBiH).

Hasta aquí están los aspectos comunes con Eslovenia y Croacia, porque en Bosnia y Herzegovina se transformó en un territorio de revancha para los croatas y serbios, quienes a su vez fueron apoyados por otros países, entre ellos Rusia (a favor de los cristianos ortodoxos), Grecia (cuyos voluntarios fueron acusados de tomar parte en la masacre de Srebrenica con el fin de controlar la ciudad), y Estados Unidos (que enviaba armas a los bosnios), además de otros grupos como los "guerreros santos" (Muyahidines). Hubo también varios cientos del Ejército de los Guardianes de la Revolución Islámica que ayudaron a la del Gobierno de Bosnia durante la guerra.

Inmediatamente comenzaron las violaciones a los derechos humanos: los serbios atacaron a la población en Bosnia oriental, aplicando limpieza étnica sobre la población y acosaron a Sarajevo. El Ejército de la República Srpska rodeó la ciudad (alternativamente, las fuerzas serbias se situaban en los alrededores de Sarajevo, el llamado anillo alrededor de Sarajevo), desplegando tropas y artillería en las colinas de los alrededores en lo que sería el sitio más largo en la historia de la guerra moderna, durante casi 4 años.

El papel de Naciones Unidas (que mantenía UNPROFOR ahora con un mandato para controlar el ingreso de armas en Bosnia y mantener zonas seguras como se suponía

que era Srebrenica) era nulo o peor. Numerosos acuerdos de cesación del fuego se firmaron, pero se violaban una y otra vez. El más cercano a concretarse fue el plan Vance-Owen, que pretendía dividir el país en tres zonas... pero tampoco acabó por concretarse. Los días 15 y 16 de mayo de 1992, el 96% de los serbios votó a favor de rechazar el plan Vance-Owen. La principal razón fue porque Lord Owen en vez de dialogar con los bosnios moderados lo hizo con los elementos más extremos.

Para ese entonces es difícil seguir la pista de todos los asesinatos que se iban cometiendo. No sólo eran los serbios contra los bosnios, sino los croatas contra los bosnios y los serbios. Un ejemplo fue la limpieza étnica del Valle de Lašva, campaña contra los civiles bosnios prevista por los jefes políticos y militares de la Comunidad Croata de Herzeg-Bosnia de mayo de 1992 a marzo de 1993, fue a dar cumplimiento a los objetivos enunciados por nacionalistas croatas en noviembre de 1991. Los bosnios del Valle de Lašva fueron objeto de persecución por motivos políticos, raciales y religiosos, deliberadamente discriminados en el contexto de un ataque generalizado en la región a la población civil y sufrió asesinatos en masa, violaciones y retención en campamentos, así como la destrucción de sitios culturales y propiedades privadas, lo que desembocó en la masacre de Ahmići. Estos hechos fueron continuados a menudo por propaganda anti-bosnia, en particular en los municipios de Vitez, Busovača, Novi Travnik y Kiseljak.

Las zonas controladas por cada grupo étnico eran un infierno para quienes no compartían la misma sangre que los grupos dominantes. Por ejemplo, en las zonas dominadas por la Comunidad Croata de Herzeg-Bosnia, muchos bosnios y serbios fueron retirados de posiciones en el gobierno y las empresas privadas; la ayuda humanitaria fue gestionada y distribuida a los bosnios y los serbios en desventaja, y los bosnios en general fueron cada vez más acosados. Así, se iban creando enclaves étnicos donde la gente que no era del grupo tenía que huir o morir. Por ejemplo, los serbios consideraban que el área de Podrinje Central (Región de Srebrenica) tenía una importancia estratégica capital para ellos. Sin dicha área, que era de mayoría étnica bosnia, no habría integridad territorial dentro de su nueva entidad política, la República Srpska. Los serbios intentaban evitar un enclave bosnio dentro de sus territorios, que quedarían divididos en dos y separados de la propia Serbia, así como de las áreas del este de Herzegovina que estaban habitadas mayoritariamente por serbios. Para evitarlo, iniciaron una limpieza étnica con el fin de alcanzar una mayoría en este territorio que les permitiera conservarlo en un futuro reparto de la región. Esta campaña afectó a los bosnios musulmanes de Bosnia occidental y de la región central de Prodinje, que obligados a huir buscaron refugio en Srebrenica ya que en un intento de proteger a los civiles, el papel de la UNPROFOR se amplió en 1993 para proteger las "zonas seguras" que había declarado en torno a Sarajevo, Goražde, Srebrenica, Tuzla, Žepa y Bihac.

La intervención de la OTAN fue el inicio del fin de la guerra bosnio-croata, que terminó oficialmente el 23 de febrero de 1994, con el acuerdo de alto al fuego de Zagreb. En marzo de 1994 un acuerdo de paz mediado por los Estados Unidos entre los beligerantes croatas (representados por la República de Croacia) y la República de Bosnia y Herzegovina se firmó en Washington y Viena, conocido como Acuerdo de Washington. En virtud del acuerdo, la combinación de territorio controlado por los croatas de Bosnia y las fuerzas del Gobierno fue dividida en diez cantones autónomos,

establecidos en la Federación de Bosnia y Herzegovina. Esto puso fin a la guerra entre croatas y bosnios, y redujo las partes beligerantes a dos.

Mientras, seguía la guerra entre los croatas y los serbios. En 1995, los serbobosnios comenzaron una campaña sistemática de ataques a "zonas seguras", lo que puso a las fuerzas de la ONU en su contra. Esto, unido a la mejor preparación y resultados de la alianza bosniocroata, redujo las opciones de victoria de Karadzic.

En julio de 1995, las tropas serbias del general Ratko Mladic, ocuparon la "zona segura", controlada por UNPROFOR, de Srebrenica en el este de Bosnia.

7.6.4. Srebrenica

Hemos nombrado a esta ciudad constantemente, sin profundizar realmente en su situación. Srebrenica era una ciudad de mayoría bosnia, que se transformó en objetivo para los serbiobosnios en 1992. Aunque éstos lograron controlarla por un breve tiempo, pronto la perderían a manos del Ejército de Bosnia-Herzegovina, que consiguió hacerse con gran parte de la zona, excepto el territorio bosnio principal del oeste, y permaneció como una isla vulnerable rodeada de territorio serbio. En un último acto de expansión de la zona bajo su control, en enero de 1993 las tropas bosnias consiguieron capturar una importante base serbo-bosnia en la población de Kravica, desde la que amenazaban directamente el enclave de Bratunac. Durante esta operación, se ha denunciado que perpetraron importantes matanzas entre la población civil serbia.

El Ejército serbio al mando de Ratko Mladić contraatacó con una nueva ofensiva a gran escala capturando Konjevic Polje y Cerska, separando de nuevo Srebrenica de Zepa. Enseguida, el enclave de Srebrenica bajo control bosnio quedó reducido a tan sólo 150 km². La población bosnia de los pueblos de alrededor huyó en masa hacia Srebrenica, presa del pánico, incrementando la población de la ciudad hasta alcanzar los 50.000 ó 60.000 habitantes. ACNUR evacuó a cientos de bosnios entre marzo y abril de 1993, a pesar de la oposición del gobierno bosnio se opuso frontalmente a las evacuaciones, pues veía en ellas una contribución a la limpieza étnica de la zona, en detrimento de la mayoría de población bosnia. Toda la situación era un caos...

El 16 de abril de 1993, catorce días después de que murieran 56 personas en un bombardeo serbo-bosnio durante una evacuación organizada por el ACNUR, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 819, por la que se declaraba Srebrenica "*área segura, libre de ataques y otras acciones hostiles*". Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad declaró otras dos zonas seguras: Zepa y Gorazde. El 18 de abril de 1993 el primer contingente de tropas del UNPROFOR (Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas) llegó al enclave de Srebrenica.

No fue la primera vez que los habitantes de la ciudad veían a un casco azul. En marzo, el general francés Philippe Morillon, comandante de las Fuerzas de Protección

de las Naciones Unidas (UNPROFOR) visitó Srebrenica. Para entonces la ciudad se encontraba en estado de sitio y con sobrepoblación. No había siquiera suministro de agua corriente, pues las fuerzas serbo-bosnias, en avance, habían destruido los depósitos de la ciudad. Abundaban también los generadores de electricidad improvisados y la comida, las medicinas y otros productos esenciales eran extremadamente escasos. Antes de partir, el general Morillon dijo a los aterrorizados habitantes de Srebrenica en un discurso público que la ciudad estaba bajo protección de la ONU y que nunca los abandonarían...

¿Pero cómo podría UNPROFOR enfrentarse a un ejército si no tenía en absoluto ningún elemento para hacerlo? Pensemos que no estamos hablando de la guerra de Bosnia como la única que estuviera ocurriendo, en ese momento estaba en guerra Somalia, y pronto ocurriría el genocidio de Rwanda. Boutros Boutros- Ghali fue directo al grano: para proteger Srebrenica se necesitaban al menos 35 mil soldados... pero se aportaron 7.500, y el Consejo de Seguridad no modificó el mandato de UNPROFOR en cuanto a que sólo estaba autorizada a usar la fuerza en defensa propia, y no en defensa de los civiles a los que debían proteger. Posteriormente, Kofi Annan declararía que las áreas seguras no eran de hecho: zonas protegidas ni refugios temporales según el derecho internacional humanitario, ni zonas seguras que tuvieran sentido desde el punto de vista militar. Lo único que se consiguió fue la desmilitarización de los bosnios en Srebrenica... craso error.

El 13 de abril de 1993, los serbobosnios comunicaron al Alto Comisionado de las Naciones Unidas que atacarían la ciudad en un periodo de dos días si los habitantes no la habían rendido al expirar el plazo. Los bosnios se negaron a rendirse.

Así como en las zonas croatas la ayuda no llegaba a los bosnios y serbios, en Srebrenica los serbios bloquearon la ayuda humanitaria. Los productos de primera necesidad como las medicinas, la comida y el combustible se hicieron extremadamente escasos en la ciudad y los bosnios, cercados, se quejaron de constantes ataques de las fuerzas serbias. Por su parte, los serbios alegaron que las tropas bosnias estaban utilizando el área segura como base para atacarlos. En medio UNPROFOR era un elemento inútil, ya que ambas partes decían la verdad. Pero el hecho es que dentro de Srebrenica no había armas suficientes para defenderse y UNPROFOR lo sabía y no hizo nada por protegerlos.

En 1995, UNPROFOR que había estado bajo comando canadiense, pasó a manos de Holanda y su contingente Dutchbat, sufriendo en carne propia el bloqueo. El teniente coronel Thomas Karremans, que estaba al mando de dichas fuerzas, denunció posteriormente que los serbios también impidieron la llegada al enclave de las municiones del UNPROFOR. En marzo y abril, las tropas holandesas dieron aviso de dos concentraciones de tropas serbias cerca de sus puestos de observación "OP Romeo" y "OP Québec".

En marzo de 1995, Radovan Karadžić, presidente de la Republika Sprska, a pesar de la presión de la comunidad internacional y de sus esfuerzos por instaurar un acuerdo de paz, envió una directriz al ejército serbiobosnio acerca de la estrategia a

seguir en el enclave de Srebrenica. Dicha directriz, conocida como Directriz 7 indicaba que se debía:

*“Completar la separación física entre Srebrenica y Žepa tan pronto como sea posible, impidiendo incluso la comunicación entre los individuos de ambos enclaves. Crear, mediante operaciones de combate bien planificadas, una situación de inseguridad tal, que no haya esperanza de supervivencia de vida alguna para los habitantes de Srebrenica”.*⁵⁵⁹

El 2 de julio, Ratko Mladić decidió atacar Srebrenica.

Los bosnios estaban condenados. Morirían asesinados, o morirían de hambre.

Las fuerzas holandesas de UNPROFOR fueron inútiles. Al amanecer del 10 de julio las tropas del Dutchbat hicieron disparos de advertencia por encima de las tropas serbias, y lanzaron bengalas con morteros, pero nunca abrieron fuego directo contra ellos. El Teniente-Coronel Thomas Karremans hizo peticiones urgentes de apoyo aéreo a la OTAN, que por diferentes motivos fueron denegadas para luego aparecer tarde. Luego la situación fue a peor cuando 55 soldados holandeses fueron tomados como rehenes por los serbiobosnios, y se amenazó con bombardear la fábrica de Potočari, donde, además de los miles de civiles, se encontraban los soldados holandeses del UNPROFOR.

El 11 de julio, Srebrenica cayó. 25 mil civiles, entre mujeres y niños, intentaron huir mientras que otros 15 mil (sobre todo hombres) se dirigieron hacia Tuzla.

Los civiles que habían llegado a Potočari se encontraron peor todavía que en Srebrenica. Aunque la gran mayoría era mujeres, niños, ancianos y lisiados, 63 testigos estimaron que había por lo menos 300 hombres dentro del perímetro del complejo de la ONU, y entre 600 y 900 hombres en la masa de los casi 30 mil refugiados, que buscaban salvar la vida en un lugar sin agua, víveres y un calor sofocante.

El día 12 de julio, Mladić se citó en un hotel de Bratunac con el Coronel Thomas Karremans. Allí le reprochó los ataques aéreos de la OTAN y, según los testimonios recogidos en la posterior investigación del Parlamento holandés, frente a un cerdo degollado, Ratko Mladić le dijo a Thomas Karremans: *Esto es lo que os espera a ti y a tus hombres si no obedeces*. El Coronel de los Cascos Azules Thomas Karremans aceptó todas las exigencias serbias, permitiendo incluso que lo fotografiaran bebiendo aguardiente con los serbios. Dicha imagen fue difundida por los propios serbios a todos los medios de comunicación mundiales. Mladić también visitó el campamento de Potočari, donde tranquilizó a los refugiados y les dijo que iban a ser trasladados en autobuses hacia zona bajo control bosnio. También repartió caramelos entre los niños mientras la televisión serbia grababa el momento⁵⁶⁰.

559

<http://www.un.org/icty/krstic/Appeal/judgement/krs-aj040419e.pdf>

560

<http://www.un.org/icty/krstic/Appeal/judgement/krs-aj040419e.pdf>

Pero fue mentira, los hombres fueron separados y ejecutados, mientras que muchas mujeres fueron violadas y asesinadas, e incluso niños fueron asesinados⁵⁶¹. La huida de 10.000 civiles y 5.000 combatientes de la Armija en dirección a Tuzla fue descubierta por el general Radislav Krstić, mano derecha de Mladic, quien comunicó por radio a sus tropas: *Maténlos, no necesitamos a nadie vivo*. Esta orden fue interceptada y grabada, y sirvió de prueba en el juicio en el que el Tribunal Penal Internacional lo condenó a 37 años de cárcel. Según testimonio de Hakija Memoljic, ex jefe de policía de Srebrenica: *los serbios llevaban uniformes de la ONU y les gritaban: Ahora están a salvo*. A aquellos que se entregaban los ejecutaban.

Los que intentaban llegar a Tuzla lo tuvieron peor incluso. Sin comida, sin agua, acosados, sabiendo que les iban a matar... fue una marcha de la muerte. Junto a la desnutrición, las altas temperaturas del verano causaron la deshidratación; encontrar fuentes de agua potable o de humedad se convirtió en un problema importante. Las dificultades causadas por el hambre y la sed se vieron aumentadas por la carencia de sueño y el esfuerzo de un terreno tan escarpado. Como resultado de los constantes ataques del ejército serbio, algunas personas comenzaron a mostrar síntomas de desequilibrio mental. Algunos se lanzaron sobre sus compañeros, matándose entre ellos. Otros se suicidaron. La mayoría fueron emboscados en la zona de Kamenica. Cientos de ellos murieron, al parecer mientras huían del ataque, mientras que otros se dice que se suicidaron para escapar de la captura. La columna se dividió en dos partes: el grupo principal (aproximadamente un tercio) continuó su camino mientras que la parte trasera perdió el contacto y el pánico estalló una vez más.

Vamos a dejar hasta aquí esta triste historia, aunque las masacres continuaron. Se nos hace difícil seguir escribiendo lo que pasó. El hecho es que sólo unos pocos sobrevivieron y llegaron a Tuzla, totalmente destrozados física y psicológicamente. Pero en todos había un culpable: Naciones Unidas. Les habían prometido protegerles. No habían cumplido.

Croacia aprovechó la oportunidad y lanzó una ofensiva para recuperar la zona de Trajina, denominada "Operacion Oluja" que en solo tres días les dio a los croatas prácticamente el completo control de la región sin que apenas se registraran combates de importancia. La Republica Srpska de Krajina había dejado de existir; los restos de su ejército y la gran mayoría de su población se trasladaron a la vecina República Srpska de Bosnia y Herzegovina. En estas fechas tres diplomáticos americanos murieron en las afueras de Sarajevo. Luego del fracaso del Ejército de la República de Serbia en Bihac, la atención volvió Sarajevo.

⁵⁶¹ El 13 de julio de 1995, los soldados holandeses del Dutchbat hallaron pruebas definitivas de que los serbios asesinaban a algunos de los hombres que habían sido separados. Varios de ellos se dirigieron a la parte de atrás de la "casa blanca" siguiendo a dos soldados serbios que llevaban a un prisionero bosnio. Oyeron un disparo y vieron a los dos soldados volver solos. Según testimonio del oficial neerlandés Vaase, oyó tiros de 20 a 40 veces a la hora durante toda la tarde. Cuando los soldados del Dutchbat dijeron al coronel José Kingori, observador militar de Naciones Unidas (UNMO) en el área de Srebrenica, que los serbios estaban llevando hombres a la parte trasera de la "casa blanca" y éstos no aparecían, el propio coronel Kingori fue a investigar. Escuchó tiros conforme se acercaba, pero fue detenido por los soldados serbios antes de que pudiera comprobar lo que realmente ocurría. <http://www.un.org/icty/krstic/Appeal/judgement/krs-aj040419e.pdf>

Y será ahí donde la guerra llegó a su punto de clímax con otra masacre, la del mercado de Markale el 28 de agosto de 1995 donde murieron 30 personas y 88 quedaron heridas, lo que en teoría llevó a la OTAN a reaccionar en lo que se conoce como la *Operación Deliberate Force*, ampliando los ataques aéreos contra infraestructuras y unidades serbobosnios en septiembre.

La Operación tuvo como objetivo debilitar la capacidad militar serbobosnia que no solo amenazaba, sino que además atacaba las zonas protegidas por la ONU. Fue llevada a cabo sobre la República Srpska entre el 30 de agosto hasta el 20 de septiembre de 1995, en donde participaron 400 aviones y 5.000 personas entre personal de tierra y pilotos de 15 países diferentes. A causa de este ataque los bosnio-serbios se vieron obligados a aceptar las condiciones que fueron impuestas por la comunidad internacional.

El 1 de noviembre, en la Base Aérea de los Estados Unidos en Whayte Paterson (Dayton–Ohio) se iniciaron las negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo de paz duradero. Finalmente, que concluyeron con los Acuerdos de Dayton firmados el 21 de noviembre de 1995 por Alija Izetbegovic, Presidente de la República de Bosnia-Herzegovina; Haris Silajdzic, Primer Ministro; Kresimir Zubak, Presidente de la Federación de Bosnia-Herzegovina; Jadranko Prlic, Primer Ministro Adjunto; Franjo Tudjman, Presidente de la República de Croacia; Wolfgang Ischinger, Embajador de la República Federal de Alemania; Richard Holbrooke, Embajador de los Estados Unidos de América; Fernández de la Peña, Embajador de la Unión Europea y Hans Koschnick, Administrador de la Unión Europea en Mostar. El 29 de noviembre de 1995, el representante permanente de los Estados Unidos en Naciones Unidas, Madeline Albright, remite al Secretario General el documento de la Asamblea General A/50/790 y del Consejo de Seguridad S/1995/999, titulado **Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina** que había rubricado en Dayton el 21 de ese mes la República de Bosnia-Herzegovina, República de Croacia y República Federativa de Yugoslavia, además de las partes en el acuerdo.

La versión final del acuerdo de paz fue firmada el 14 de diciembre de 1995, en París, en donde se permitió a que Naciones Unidas, mediante las resoluciones 1021 (1995) y 1022 (1995), ambas de 22 de noviembre, levantara los embargos de armas y sanciones económicas, respectivamente:

...1. Decide que el embargo de las entregas de armas y equipo militar impuesto por la resolución 713 (1991) quede sin efecto de la manera que se indica a continuación, a partir de la fecha en que el Secretario General presente al Consejo un informe en el cual declare que la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia han suscrito oficialmente el Acuerdo de Paz.

2. Decide que las medidas impuestas o reafirmadas por las resoluciones... queden suspendidas indefinidamente con efecto inmediato,... a condición de que, si el Secretario General informa al Consejo de que la República Federativa de Yugoslavia no ha suscrito oficialmente el Acuerdo de Paz en la fecha anunciada por el Grupo de Contacto a ese fin y de que las demás partes en el Acuerdo de Paz han expresado su disposición a suscribirlo, las

*medidas antes descritas se restablecieren automáticamente a partir del quinto día después de la fecha de dicho informe*⁵⁶².

Asimismo Dayton significó también el traspaso de poderes de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) a las misiones de la Alianza Atlántica denominadas bajo las siglas IFOR y SFOR:

... el establecimiento completo de la Federación de Bosnia i Herzegovina es un requisito indispensable para la paz en Bosnia i Herzegovina. Sin una Federación fuerte y plenamente operacional, como una de las dos entidades constitutivas de Bosnia y Herzegovina, las conversaciones indirectas de Dayton no pueden desembocar en un arreglo pacífico y duradero. Han pasado 20 meses desde la aprobación de la Constitución de la Federación, pero el proceso de fortalecimiento de la federación y de fomento de la confianza entre sus pueblos, no ha producido aún resultados satisfactorios. Por tanto, nosotros, los abajo firmantes, hemos convenido sobre medidas radicales para lograr la integración política, económica y social de la Federación.”⁵⁶³

7.7. Informe La caída de Srebrenica.

Hemos tardado al menos 20 páginas en llegar a la matanza de Srebrenica, pasando por una serie ininterrumpida de genocidios, matanzas, limpiezas étnicas... En este caso era absolutamente imposible que Naciones Unidas no supiera que se estaban cometiendo estos atropellos, pero aparte de no hacer nada ni siquiera lograba motivar a otros países a apoyarle en su lucha por la paz, y no lograba disuadir a los que intervenían para que no entregaran más armas.

El mismo Secretario General Boutros Boutros- Ghali reconoció su fracaso el mismo día 13 de julio, cuando de visita diplomática a El Cairo, declaró: *“Es una misión imposible. En las condiciones actuales no disponemos de los medios para cumplir con ella”*. El Consejo de Seguridad de la ONU, ese mismo día se limitó a condenar la masacre y exigir la retirada de los soldados serbios, sin llegar a tomar medidas más coercitivas. Mejor no hablemos de la reacción de los países, principalmente europeos, porque habiendo explicado el papel de Francia en este conflicto, nos parece una hipocresía inaceptable que hablara de intervenir humanitariamente.

Cuando Kofi Annan pasó a ocupar el cargo de Secretario General, al igual que en el caso de Rwanda se elaboró un informe al respecto. En este caso, la resolución que pedía explicaciones fue aprobada por la Asamblea General el 30 de noviembre de 1998 (resolución 53/35) bajo el título de *“La caída de Srebrenica. Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea*

⁵⁶² Resolución 1021 (1995) de 22 de noviembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Resolución 1022 (1995) de 22 de noviembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

⁵⁶³ Documento S/1995/1021 de las Naciones Unidas. Cita del primer y segundo párrafo del punto uno, “Principios generales”, del acuerdo de Dayton de 10 de noviembre de 1995.

General”(A/54/549), 15 de noviembre de 1999⁵⁶⁴. El autor fue el mismo Secretario General.

Las similitudes con el Informe Carlsson son que señala las mismas deficiencias: falta de compromiso y recursos, fallo en la evaluación de la situación “... *a causa de nuestros errores, nuestra falta de criterio y de nuestra incapacidad de reconocer la magnitud del mal al que nos enfrentábamos, dejamos de cumplir con nuestro deber para salvar a la población... de la campaña... de asesinatos en masa. Lamentamos profundamente las oportunidades perdidas para restablecer la paz y la justicia. Lamentamos profundamente que la comunidad internacional no actuara resueltamente para poner fin al sufrimiento... Srebrenica cristalizó una verdad que las Naciones Unidas y el mundo entero comprendieron demasiado tarde: Bosnia no era sólo un conflicto, sino también un imperativo moral*”⁵⁶⁵.

En otras palabras: fallos en la doctrina en las Naciones Unidas, entre ellos “*la ambivalencia generalizada... con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz*” y una “*ideología institucional de imparcialidad aun en los casos de intento de genocidio*”.

Eso llevó a la conclusión de que: “*la lección fundamental de Srebrenica es que, ante cualquier intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a toda una población, es preciso recurrir resueltamente a todos los medios necesarios para frustrarlo y demostrar la voluntad política de aplicar las medidas que corresponda hasta su conclusión lógica*”⁵⁶⁶.

Por último, el Secretario General señala que: “*en última instancia el único acto de desagravio significativo y perdurable que podemos ofrecer a los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina que depositaron su confianza en la comunidad internacional consiste en hacer en el futuro cuanto esté a nuestro alcance para que nunca vuelvan a ocurrir tragedias como ésta. Cuando la comunidad internacional contrae solemnemente la promesa de salvaguardar y proteger a civiles inocentes de una matanza, debe estar dispuesta a respaldar su promesa con los medios necesarios. De lo contrario, más le vale no despertar esperanzas ni crear expectativas*”⁵⁶⁷.

Pero si comparamos con el informe Carlsson algo falla en **La caída de Srebrenica**. En el informe, la atención se centra casi en su totalidad en las víctimas bosnias y en las de Naciones Unidas, pero ignora a las víctimas serbias. Y como hemos visto, aquí no hubo un grupo asesinando a otro, sino mutuos crímenes. Así como los serbios mataron a bosnios en Srebrenica, previa y posteriormente habían sido

⁵⁶⁴ Doc. A/54/549. Este informe responde al mandato de la Asamblea General contenido en su Resolución 53/35, de 30 de noviembre de 1998 “*Requests the Secretary-General to provide, by 1 September 1999, a comprehensive report, including an assessment, on the events dating from the establishment of the safe area of Srebrenica on 16 April 1993 under Security Council resolution 819 (1993) of 16 April 1993, which was followed by the establishment of other safe areas, until the endorsement of the Peace Agreement by the Security Council under resolution 1031 (1995) of 15 December 1995, bearing in mind the relevant decisions of the Security Council and the proceedings of the International Tribunal in this respect, and encourages Member States and others concerned to provide relevant information*”.

⁵⁶⁵ Naciones Unidas, “La caída de Srebrenica. Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea General”, documento de la ONU A/54/549, 15 de noviembre de 1999, párrafo 503.

⁵⁶⁶ *Íbidem*, párrafo 502.

⁵⁶⁷ *Íbidem*, párrafo 504

asesinados serbios en esa misma ciudad. Tras Srebrenica los bosnios recibieron las armas que necesitaban y se dedicaron a usarlas contra los serbios en Sijekovac, Kravica, Trnovo, Brcko, Foča, Kamenica, Rogatica, Kukavice, Milići, Klisa, Zvornik, Kalinovik, Sarajevo y Rogosije, donde fueron objeto de asesinatos múltiples, así como mutilaciones y violaciones, además de la destrucción de numerosos templos cristiano ortodoxos... pero lo que los serbios muriesen de esta forma fue acto de guerra, que los bosnios muriesen era genocidio.

Por ejemplo, en el párrafo 408 se habla del trabajo del relator especial Mazowiecki, sus informes y su inadecuada comprensión de la situación:

*The Special Rapporteur for human rights, Mr. Mazowiecki, also reacted with concern, noting during a press conference held on the same day, that "not a single word" had been said about Zepa at the London meeting. He added that the human rights investigation about the fall of Srebrenica had thus far revealed violations of a "generally barbaric nature". One week later, Mr. Mazowiecki resigned. He wrote to the Secretary-General: "Events in recent weeks in Bosnia and Herzegovina, and above all the fact that the United Nations has allowed Srebrenica and Zepa to fall, along with the horrendous tragedy which has beset the population of those 'safe havens' guaranteed by international agreements, oblige me to state that I do not see any possibility of continuing the mandate of Special Rapporteur entrusted to me by the Commission on Human Rights." Mr. Mazowiecki went on to state: "Human rights violations continue blatantly. There are constant blockages of the delivery of humanitarian aid. The civilian population is shelled remorselessly and the 'blue helmets' and representatives of humanitarian organizations are dying. Crimes have been committed with swiftness and brutality and by contrast the response of the international community has been slow and ineffectual."*⁵⁶⁸

Como quienes cometieron esos asesinatos eran guerreros muyahidines, la interpretación de la guerra fue que era un conflicto religioso, no político- étnico, que eran realmente las raíces de la guerra en Bosnia.

La deformación de los hechos para que calcasen con la idea de que las únicas víctimas eran los bosnios. Tanto así que hasta ahora no se ha establecido realmente el número de muertos, pero siempre se usan números mayores a favor de los bosnios... y de la injerencia humanitaria.

El único acto honesto en esta historia ocurrió en Holanda, cuyos cascos azules tenían la misión de proteger la ciudad y se retiraron de la misma. Una comisión parlamentaria investigó el caso redactando un informe que elaboró el Instituto Holandés para la Documentación de Guerra, con el propósito de aclarar la responsabilidad de los cascos azules en la matanza de musulmanes en Srebrenica. El informe de más de siete mil páginas eximía parcialmente de responsabilidad al batallón holandés, responsabilizando a Naciones Unidas, y reconociendo que, aunque los soldados no estaban en condiciones de resistirse participaron sin saberlo en la limpieza étnica perpetrada por los serbios, y atribuye a la clase política holandesa encabezada entonces por Wim Kok, la responsabilidad total de los hechos, dada la ineficacia demostrada por

los cascos azules en impedir la matanza al aceptar una misión imposible de paz. Por tal motivo, el gabinete en pleno presentó su dimisión el 18 de Abril de 2002⁵⁶⁹.

Estos cuatro casos fueron fundamentales para que Naciones Unidas asumiera como propio el concepto de injerencia, pero bajo una forma diferente, bajo el concepto de la **responsabilidad de proteger...** Sólo que esa responsabilidad no abarca a todos los conflictos. Mientras estos cuatro casos se iban desarrollando, había otros conflictos que no ocupaban ni la atención de la prensa ni tampoco del Consejo de Seguridad. Baste mencionar que tan sólo en el año 2003 se produjeron 19 grandes conflictos armados (de por lo menos 1,000 muertes cada uno).⁵⁷⁰ En la solución de una buena parte de estas contiendas, la ONU desempeñó un papel marginal o bien, como pudo observarse en la invasión perpetrada por los Estados Unidos y Gran Bretaña a Irak en marzo de 2003, simplemente se le ignoró.

Pero más aún, esos cuatro casos servirían de excusa para desarrollar toda una nueva doctrina al margen de la Carta que conlleve nuevas extralimitaciones del Consejo de Seguridad.

8. La responsabilidad de proteger: el fin de la soberanía westfaliana.

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervenciones y Soberanía de los Estados (publicado en diciembre de 2001), titulado **La Responsabilidad de Proteger** abordó el problema de la soberanía frente a la intervención, e intentó dar marco para determinar las pautas que garantizan una intervención basada en criterios humanitarios tomando criterios tanto de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate, así como también que recabara en todo el mundo la mayor variedad posible de opiniones, con el fin de preparar un informe que ayudara al secretario general de las Naciones Unidas y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia en relación a la intervención y la soberanía de los Estados.

Este informe se relaciona con otros cuatro previos:

- a. la Agenda para la Paz
- b. el Informe Final de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales; y
- c. el informe Brahimi.

⁵⁶⁹

www.srebrenica.nl/en/content_epilog.htm.

⁵⁷⁰

Los conflictos se desarrollaron en África (Argelia, Burundi, Liberia y Sudán); Asia (India, India-Pakistán, Indonesia, Myanmar, Nepal, Filipinas y Sri Lanka); América (Colombia, Perú y Estados Unidos, éste último luchando contra el terrorismo internacional); Europa (Rusia); y el Medio Oriente (Irak, Israel y Turquía).

- d. Prevención de Conflictos Armados: Informe del Secretario General de la ONU (2001)

Y de él derivaron otros dos informes fundamentales para la injerencia humanitaria:

1. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos; y
2. Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos.

8.1. Una agenda para la paz

El 31 enero de 1992, el Consejo de Seguridad se reunió por primera vez en el nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, y en su declaración final se invitó al entonces Secretario General, Boutros Ghali a preparar un análisis y recomendaciones para fortalecer y hacer más eficientes las capacidades de Naciones Unidas en la diplomacia preventiva, y en las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz. Respondiendo a ese mandato, el 30 de junio de 1992 el Secretario General emitió el informe **Una Agenda para la Paz** (A/47/277, S/24111) subtítulo “Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”.⁵⁷¹

El documento expresa el análisis del Secretario General sobre las tareas y oportunidades de la ONU en la nueva coyuntura abierta tras el fin de la Guerra Fría, y formula sus recomendaciones respecto a los medios que pueden mejorar la capacidad y eficiencia de la organización en el ámbito de la paz y la seguridad a lo largo de los diez capítulos en que está dividido.

De todos el más importante es el capítulo 2, en donde se formula una serie de conceptos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en que ha orientado las transformaciones cuantitativas y cualitativas que ha experimentado la ONU en su actuación en la materia desde entonces, palpable por ejemplo en el incremento de las operaciones de paz:

- diplomacia preventiva, que abarca las medidas destinadas a evitar las controversias entre dos o más partes, y a impedir que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.
- las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que se refieren a la presencia de Naciones Unidas sobre el terreno, con el consentimiento de

⁵⁷¹ Boutros-Ghali, Boutros. “Un programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la Reunión de la Cumbre del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992, A/47/277-S/24111, 27 de junio de 1992. 1995, Nueva York, Departamento de Información Pública, Organización de Naciones Unidas, 1995.

las partes interesadas y que normalmente suponen el despliegue de personal militar o policial siguiendo las líneas del Capítulo VI de la Carta.

- las operaciones de imposición de la paz (*peace-making*), que abarcan todas las acciones para lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, esencialmente por medios pacíficos como los previstos por el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; y
- la construcción de la paz (*peace-building*), un concepto más amplio que abarca todas las anteriores y se refiere a las acciones para alcanzar una paz estable y duradera y la prevención de conflictos.

De todos estos conceptos, el más nuevo y al mismo tiempo el más complejo era el de *peace-building*, que bajo la perspectiva de Boutros – Ghali era prioritario. Este concepto engloba, así, dos tareas distintas pero simultáneamente complementarias: de un lado, la tarea negativa de evitar un retorno a la guerra; y, de otro, la tarea positiva de tratar las causas profundas del conflicto. La primera tarea trata, por lo tanto, con los imperativos de corto plazo que se siguen inmediatamente al acuerdo; mientras la segunda intenta atender el objetivo del largo plazo de transformación estructural de sociedades destruidas por conflictos violentos. Sin esta segunda tarea el fin de la violencia no sería más que algo efímero.

Los siguientes capítulos desarrollan estas ideas. Así, el III y IV que aluden a la diplomacia preventiva y al establecimiento de la paz respectivamente, apuntan a que la ausencia de solución de algunos conflictos se ha debido a la falta de voluntad política para buscar una solución a las controversias por medios pacíficos. Asimismo señala que la actual disposición del Consejo de Seguridad a resolver las controversias internacionales, una vez acabada la Guerra Fría, ha allanado el camino a un papel más activo del mismo. Igualmente, el Secretario General llama a las Naciones Unidas a emplear la fuerza militar prevista en la Carta argumentando que “*la posibilidad de recurrir a ella es esencial para que se pueda dar crédito a las Naciones Unidas como garantes de la seguridad internacional*”. Los capítulos V y VI estudian los otros dos conceptos, siendo importante para nuestro caso el de la consolidación de la paz, que significaría individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear sensación de confianza y bienestar en la población.⁵⁷²

El Programa finalmente trata tres cuestiones transversales que afectan al conjunto de actividades de la Organización:

1. las relaciones de Naciones Unidas con las organizaciones regionales (Capítulo VII del Informe)
2. los problemas de seguridad del trabajo humanitario (Capítulo VIII)
3. los problemas de financiación (Capítulo IX)

⁵⁷² ¿De qué manera? Desarrollando actividades de desarme de las partes en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, el retorno de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación internacional de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

Hay que dejar en claro que cuando Boutros – Ghali escribió este texto, aún no ocurría Rwanda, sino que estaba emocionado por el fin del conflicto en Namibia y el éxito del proceso de paz de Mozambique. Por ello, el Secretario General no sólo excluyó la cuestión de la revisión de la Carta de las Naciones Unidas, sino que propuso expresamente el retorno a la misma como fuente original, recomendando la aplicación del conjunto de disposiciones de la Carta relativas al mantenimiento de la paz, incluidas aquellas que devinieron inoperantes durante la Guerra Fría, al tiempo que insiste en sus principios y en el reparto de funciones que establece entre los órganos principales de la ONU, y entre ésta y sus Estados miembros. En otras palabras, Boutros – Ghali consideraba que el Consejo debía mantenerse intacto en su composición, pero con mayores poderes. Más aún, el Secretario General señala que el acuerdo de los miembros permanentes debe contar con el claro apoyo de los demás miembros del Consejo y, en general, de los Estados miembros, para que las decisiones del Consejo sean eficaces y perduren.⁵⁷³

Aún más, señala que, para que las Naciones Unidas tengan éxito, los poderosos deben resistir la doble atracción del unilateralismo y el aislacionismo. Según el sociólogo francés Alain Touraine, el unilateralismo se concibe como “la concepción geoestratégica que supone articular la política internacional pública en función de los intereses propios, con respeto a Derecho Internacional sólo si no contraría los fines nacionales”. Este concepto contraría abiertamente los principios por los cuales hoy se concibe el Derecho Internacional: democrático, social e institucionalizado. Inclusive respecto del Derecho Internacional Clásico que, aun cuando era descentralizado y oligárquico, poseía un carácter liberal el cual se preocupaba de distribuir competencias entre los Estados y de regular las relaciones entre ellos en un plano de igualdad y de reconocimiento soberano mutuo y respetando tratados vigentes. El unilateralismo actual poco reconoce límites a su proceder, trasgrediendo muchas veces la soberanía de los Estados. La esencia del unilateralismo es la transgresión irreverente al Derecho Internacional, y lo que necesita un sujeto infractor es respuestas de la institucionalidad a su actuar transgresor. Es por ello la necesidad de la aplicación de sanciones a quien viole la norma, en razón del repudio que causa en la comunidad global institucionalizada. Lo que necesita la potencia unilateral es recibir sanciones de la institucionalidad internacional, aunque sean simbólicas- estamos conscientes de la carencia de coercitividad del sistema teniendo en contra tamaño poder -, para así forjar poco a poco la conciencia de que su actuar se somete permanentemente a juicio. No es lo mismo actuar que actuar sabiendo que lo que haces no es correcto.

El unilateralismo se opone con un principio que, supuestamente, ordena a la escena mundial desde la creación de la Organización de Naciones Unidas, el cual inspiró su Carta fundacional: el multilateralismo. El principio del multilateralismo presupone que hay Estados diferentes, cada uno de ellos con su legislación propia y diferente de la de los otros. Multilateralismo no equivale a mundialismo o regulación uniforme a nivel mundial. El principio del multilateralismo no pretende que los Estados desaparezcan dentro de un “mundo” que aún no tiene existencia política - porque no

⁵⁷³ “Suplemento de ‘Un programa de paz’”, Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. A/50/60-S/1995/1, 3 de enero de 1995, párrafo 78.

existen ni un gobierno ni un legislador mundial, pero exige que cada Estado reconozca que no está solo dentro del planeta y que no puede olvidarse de las consecuencias de sus políticas sobre los otros Estados. Tampoco pretende borrar las diferencias entre cada Estado y el resto, pero exige que cada Estado trate a los otros Estados de manera igual, sin privilegiar a unos y penalizar a otros.

El multilateralismo es distinto del multipolarismo. El “multipolarismo” alude a una alternativa a la situación de refuerzo de la hegemonía mundial de los Estados Unidos que ha engendrado el desmembramiento de la URSS y quiere decir que hay diversos “polos”; es decir, diversas “grandes potencias” que articulan a su alrededor unas zonas de influencia, con el riesgo inevitable de conflicto entre ellas. Es, en una perspectiva histórica, la situación que caracterizó el mundo desde 1870 a 1945 y, en particular, en el periodo de entreguerras. El multilateralismo pretende, precisamente, evitar el retorno a esta situación.

Lo que esta claro es que el aislacionismo, obedezca a preferencias políticas o a las circunstancias constitucionales, puede debilitar la acción mundial.⁵⁷⁴

Algunos de estos planteamientos se complementaron en 1994, con la **Agenda para el Desarrollo** (A/48/935) que resaltó la relación entre desarrollo y paz y la importancia de promover el desarrollo económico y social como base para una paz duradera.

En enero de 1995, como motivo de la celebración del cincuentenario de Naciones Unidas, el Secretario General publicó un **Suplemento al Programa de Paz** (A/50/60)⁵⁷⁵ en el que se revisan algunos de los problemas que habían surgido en la aplicación de la Agenda para la Paz y poner “*de relieve determinados ámbitos en los que han surgido dificultades imprevistas o previstas sólo parcialmente y en los que es preciso que los Estados Miembros adopten las ‘difíciles decisiones’ a que me referí hace dos años y medio*”.⁵⁷⁶

El **Suplemento** gira en torno al concepto de consolidación de la paz y en las deficiencias que tenía la primera definición en el **Programa de Paz**:

*El concepto de la consolidación de la paz después de un conflicto goza de aceptación general. Las medidas aplicables (que son muchas) también pueden apoyar la diplomacia preventiva. La desmilitarización, el control de las armas ligeras, las reformas institucionales, el mejoramiento de la policía y del sistema judicial, la vigilancia de los derechos humanos, la reforma electoral y el desarrollo social y económico pueden ser igualmente valiosos tanto para prevenir un conflicto como para sanar las heridas una vez terminado el conflicto”.*⁵⁷⁷

En este sentido, la construcción de la paz amplía aquí su ámbito ya que no se refiere ya sólo al post conflicto sino también a la prevención de un conflicto que aún no se ha producido. Esto conlleva una serie de dificultades:

⁵⁷⁴ “Suplemento de ‘Un programa de paz’, *op.cit.*, párrafo 80.

⁵⁷⁵ “Suplemento de ‘Un programa de paz’, *op.cit.*

⁵⁷⁶ “Suplemento de ‘Un programa de paz’, *op.cit.*

⁵⁷⁷ “Suplemento de ‘Un programa de paz’, *op.cit.*, párrafo 80.

1. Uno de ellas es cómo intervenir en situaciones de conflicto cuando una de las partes es renuente a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas. La diplomacia preventiva no se puede imponer y por lo tanto tiene sus límites.
2. Otra se refiere al control y seguimiento de las sanciones en el caso de las organizaciones regionales. Algunos gobiernos se resisten por motivos de soberanía o de intereses económicos a aceptar el despliegue de observadores internacionales para investigar las presuntas violaciones perpetradas por esos gobiernos o por sus nacionales.
3. Más difícil aún es evaluar el efecto de las sanciones sobre la situación en conflicto.
4. También se mencionan las dificultades para la financiación de las misiones sobre el terreno para realizar actividades de diplomacia preventiva.
5. Y por último se propone la creación de una fuerza de reacción rápida, que se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas y serían adiestradas conforme a unas normas y procedimientos operacionales comunes. Esto permitiría superar algunas deficiencias aparecidas en las operaciones de mantenimiento de la paz mencionadas en el informe (A/50/60: parágrafo 44).

*44. En estas circunstancias, he llegado a la conclusión de que las Naciones Unidas necesitan considerar seriamente la idea de una fuerza de reacción rápida. Esta fuerza sería la reserva estratégica del Consejo de Seguridad y se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas de mantenimiento de la paz. Podría estar constituida por unidades de varios países, cada una de ellas de tamaño similar al de un batallón. Todas las unidades se adiestrarían conforme a las mismas normas, usarían los mismos procedimientos operacionales, contarían con equipo integrado de comunicaciones y participarían en maniobras conjuntas a intervalos periódicos. Estarían basadas en sus países de origen pero se mantendrían en un estado de disponibilidad elevado. La utilidad del mecanismo dependería, por supuesto, de las garantías que tuviera el Consejo de Seguridad de poder contar efectivamente con esta fuerza en una emergencia. Sería un mecanismo complicado y costoso, pero estoy convencido de que ha llegado el momento de ponerlo en marcha*⁵⁷⁸.

Dentro de los aportes del **Suplemento** estuvo el introducir el concepto de microdesarme, antecesor del actual concepto de medidas prácticas de desarme. En este documento se advertía a la comunidad internacional de la urgente necesidad de llevar a cabo tareas de microdesarme definiéndolo cómo: *Procesos concretos de desarmen en el contexto de los conflictos que las Naciones Unidas está tratando de solucionar, y en relación con las armas, la mayoría ligeras, con las que se está matando a cientos de miles de personas*⁵⁷⁹.

En el Suplemento la introducción de la noción de microdesarme reconoce de manera implícita que esta problemática no se limita a los contextos tradicionales de acción de las Naciones Unidas. Y en segundo lugar porque se aborda un abanico más amplio de medidas que están implicadas de manera directa con la problemática de la

⁵⁷⁸ “Suplemento de ‘Un programa de paz’, *op.cit.*, párrafo 44

⁵⁷⁹ “Suplemento de ‘Un programa de paz’, *op.cit.*, párrafo 60

proliferación de las armas ligeras. Ya no se trata simplemente de la eliminación o retirada de circulación del elemento físico que causa muertos.

El actual proceso de desarme incluye medidas como el control de la adquisición y uso de armas, la creación de medidas de confianza, la desmovilización y reintegración de antiguos combatientes, la reforma del sector de seguridad, el desminado o la conversión de la industria militar, así como las restricciones sobre la producción y sobre las transferencias. También implica la recolección de armas de la sociedad civil, ya sea en el marco de procesos de paz o como elemento constructor de la seguridad pública. Esto da un enfoque más amplio y trata de incidir sobre otros elementos que también influyen sobre la proliferación de armas ligeras. De esta manera, los elementos clave en las medidas prácticas de desarme tienen tres direcciones:

- Reducción de la demanda: incidiendo sobre las motivaciones que pueden estar generando la necesidad de armas, como el ofrecimiento de un desarrollo económicamente sostenible, reformando los sistemas policiales y de justicia, mejorando la gobernabilidad, generando medidas de confianza.
- Control de las existencias: mediante legislaciones y prácticas restrictivas respete las armas de fuego. Algunos aspectos interesantes en este punto son algunos ejemplos de cooperación aduanera entre diferentes países, así como la mejora del control en las instalaciones policiales para evitar las fugas de armas de los arsenales gubernamentales.
- Reconversión de los excedentes: recolectando, reduciendo y destruyendo las armas en manos de la población civil y en los arsenales gubernamentales.

Como vemos, el **Suplemento** tiene un enfoque militarista, que se justifica en base a los conflictos que se llevaban desarrollando en esa época, considerados dentro de tres categorías: nacionalista, étnicos o religiosos. Y todo el **Suplemento** gira en torno a cómo enfrentarlos.

8.2. Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales.

Con el fin de consolidar el concepto de prevención de conflictos, el antiguo Secretario de Estado estadounidense Cyrus Vace y el Presidente de la Carnegie Corporation, David Hamburg, establecieron y presidieron en 1994 la Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict (Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales CCPDC) para trabajar el concepto de prevención de conflictos. La Comisión entregó los resultados de su trabajo en 1997.

Un año después, la Comisión publicó un reporte⁵⁸⁰ que ha ayudado a crear el lenguaje y marco teórico para la prevención pacífica de conflictos violentos.

Para los miembros de la Comisión, los conflictos violentos no son inevitables. Las conclusiones del estudio claramente declaraban que el ser humano no era violento por naturaleza, sino que eran las decisiones políticas que dirigían el uso de la fuerza. Sucesivamente, se deja que las diferencias se conviertan en controversias y que las controversias se conviertan en conflictos extremos. Del mismo modo se ignoran las señales de advertencia y se hace caso omiso de los suplicantes pedidos de auxilio. Tan sólo después de las muertes y de la devastación se interviene (a un costo humano y material mucho más alto) y para ese entonces quedan ya menos vidas por salvar.

*La Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos no cree en la confrontación inevitable de civilizaciones o en un futuro inevitablemente violento. La guerra y la violencia masiva resultan normalmente de decisiones políticas intencionales, y la Comisión cree que estas decisiones pueden ser afectadas, de manera que el resultado no sea la violencia masiva.*⁵⁸¹

Para que se les tomara en serio, la Comisión apeló directamente adonde duele: a los costos. Hasta 1996 se había gastado el equivalente a las siete mayores guerras registradas durante la década de los años noventa hasta entonces, sin incluir la de Kosovo ni la de Timor Oriental: o sea, 199.000 millones de dólares. Si agregamos el costo de esos dos conflictos, 230.000 millones de dólares parece ser la cifra más probable.

La Comisión Carnegie señala que (para) reducir la posibilidad de la violencia, es importante identificar a elementos del gobierno, la estructura social, las instituciones, el liderazgo y las actitudes públicas que pueden ser utilizados para realzar las orientaciones de la compasión, el interés, la responsabilidad social y de ayuda mutua dentro y entre grupos.⁵⁸² O sea, identificar los mecanismos de prevención, que en el informe se dividen entre “operativa” y “estructural”.

1. prevención “operativa”: prevención que identifica las causas de conflicto cuando éste se ha desarrollado que incluyen mediación, embargo de armas y operaciones para el mantenimiento de paz. O sea, se refiere al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente, incluyendo, fundamentalmente, alerta temprana y respuesta temprana, suponiendo esta última una dirección de los esfuerzos tendiente a superar la situación de crisis; que incluye una acción político-militar integrada orientada a concluir con la violencia, separar a las partes, solucionar las necesidades humanitarias y sociales, restaurar la vigencia de los derechos humanos, y en el caso de los conflictos internos, restaurar la legítima autoridad en el país.

⁵⁸⁰ Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos. *La Prevención de Conflictos Violentos*. Resumen Ejecutivo del Informe Final. Nueva York, 1997. <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/for/spfr.htm>.

⁵⁸¹ Comisión Carnegie, <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/for/spfr.htm> , pág. 25

⁵⁸² Comisión Carnegie, <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/for/spfr.htm> , pág. xxi.

Con relación a la alerta temprana se sostuvo en el citado informe, sobre la base de las experiencias de Bosnia en 1992 y Rwanda en 1994, que *las circunstancias que provocan el surgimiento del conflicto violento pueden habitualmente ser previstas.*

Los indicadores de Estados en riesgo son:

- Presiones demográficas: alta mortalidad infantil, cambios rápidos en la población, incluyendo masivos movimientos de refugiados, alta densidad de población, alimentación insuficiente o acceso insuficiente a agua potable, grupos étnicos que comparten tierra, territorio, (por ejemplo, grupos fijados a la tierra), ambiente (por ejemplo, la relación entre grupos étnicos y sus marcos físicos).
 - Una falta de prácticas democráticas: criminalización o deslegitimación del Estado, o violaciones de derechos humanos.
 - Regímenes de corta duración.
 - Composición diversa de la elite gobernante diversa de la población en su conjunto.
 - Deterioro o eliminación de los servicios públicos.
 - Intenso y severo malestar económico; diverso desarrollo económico entre líneas éticas y una falta de apertura en comercio.
 - Un legado de agravios grupales con búsqueda de venganza;
 - Fuga humana masiva, crónica o sostenida.
2. prevención “estructural”: prevención oportuna que identifica las causas estructurales del conflicto que incluyen programas de desarrollo, la labor de grupos interreligiosos e interraciales para la construcción de una paz duradera, y el desarrollo de instituciones democráticas. O sea, incluye aquellas medidas de medio y largo plazo orientadas a evitar que surja un conflicto violento, o vuelva a producirse, entre ellas asegurar la vigencia de las normas legales internacionales destinadas a minimizar amenazas para la seguridad, luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva, promover medidas de construcción de la confianza y la seguridad, el desarrollo y bienestar de las poblaciones, el desarrollo humano, incluyendo la igualdad de género, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, asegurar el acceso equitativo a las oportunidades económicas, la justicia y los derechos humanos, así como la vigencia del sistema democrático, entre otras medidas.

Además de estas precisiones, la Comisión ofreció una serie de recomendaciones a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional para reforzar las capacidades en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

La conclusión es de que *“la prevención de conflictos mortales es, en el largo plazo, una tarea demasiado ardua (intelectualmente, técnicamente y políticamente) como para ser responsabilidad de una sola institución o gobierno, no importa cuán poderosa o poderoso sea.*

Se deben aunar esfuerzos, compartir las cargas y dividir el trabajo entre los actores. Esto es una necesidad práctica.”

La aparición de este informe coincidió con la llegada de Kofi Annan al cargo de Secretario General, quien decidió usarlo como base para una reunión del Consejo de Seguridad cuyo tema central fue la prevención de conflictos, en donde se planteó la necesidad de pasar de “una cultura de la reacción a una cultura de la prevención”. La propia Asamblea General de Naciones Unidas había insistido antes de la publicación de este informe en la necesidad de que Naciones Unidas contase con los recursos y las herramientas necesarias para una prevención efectiva de los conflictos.

El problema pasó de solucionar conflictos a prevenirlos. Y sobre ese tema fue al que se dedicó el **Informe Brahimi** sobre operaciones de paz (2000).

8.3. Informe Brahimi.

En el 2000 se creó un Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas presidido por Lakhdar Brahimi, que incluía a miembros de los seis continentes con amplia experiencia en asuntos humanitarios, en el desarrollo y la labor policial, así como en el aspecto militar del mantenimiento de la paz. En agosto del 2000, el "Informe Brahimi" fue remitido a los Estados Miembros⁵⁸³.

⁵⁸³ Sr. Lakhdar Brahimi (Argelia), Presidente del Grupo; ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, 1991-1993. Desde 1997, Secretario General Adjunto de Funciones Especiales en Apoyo de las Actividades Preventivas y de Establecimiento de la Paz del Secretario General. Realizó otras misiones para las Naciones Unidas, incluyendo Representante Especial del Secretario General para Haití y Jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Haití, 1994-1996; Representante Especial del Secretario General para Sudáfrica y Jefe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas, 1993-1994. También fue Enviado Especial del Secretario General para Zaire, 1993, Yemen, 1994 y Afganistán, 1997-1999. J. Brian Atwood (Estados Unidos), Presidente de Citizens International; ex Presidente del National Democratic Institute; ex Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Colin Granderson (Trinidad y Tabago), Director Ejecutivo de la Misión Civil Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas en Haití, 1993-2000; Jefe de las misiones de la OEA de observación de las elecciones en Haití (1995-1997) y Suriname (2000). Dame Ann Hercus (Nueva Zelandia), ex Ministra del Gabinete y Representante Permanente de Nueva Zelandia ante las Naciones Unidas; Jefa de Misión de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), 1998-1999. Richard Monk (Gran Bretaña) ex miembro de la Inspección de Policía de Su Majestad y asesor del Gobierno sobre cuestiones de policía internacional; Comisionado de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (1998-1999). General retirado Klaus Naumann (Alemania), Jefe de Defensa, 1991-1996; Presidente del Comité Militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 1996-1999, con responsabilidades de supervisión en las operaciones de la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz y la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina y en la campaña aérea de la NATO en Kosovo. Hisako Shimura (Japón), Presidenta de Tsuda College, Tokio; se desempeñó 24 años en la Secretaría de las Naciones Unidas retirándose en 1995 como Directora de la División de Europa y América Latina del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Vladimir Shustov (Federación de Rusia), Embajador especial con 30 años de relación con las Naciones Unidas; ex Representante Permanente Adjunto ante las Naciones Unidas en Nueva York; ex Representante de la Federación de Rusia ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Philip Sibanda (Zimbabue), Jefe de Estado Mayor, Operaciones y Entrenamiento, cuartel general del Ejército de Zimbabue, Harare; ex Comandante de la Fuerza en la

El informe comienza diciendo que *"durante la última década las Naciones Unidas han fracasado repetidamente en superar el reto de proteger a los pueblos de la guerra"* y que *"hoy día la situación no ha mejorado"*. El Panel señala que la *"visión compartida"* de unas Naciones Unidas más eficientes en el futuro, *"que puedan proporcionar una ayuda mas sólida a la comunidad, al país o a una región, para alertar de un conflicto y para terminar la violencia (...) unas Naciones Unidas que no tengan sólo la voluntad, sino también la habilidad para cumplir con su gran promesa, justificando así la confianza que han puesto en ella la gran mayoría de los seres humanos"*.

El grupo de alto nivel determinó que algunas de las operaciones de mantenimiento de la paz emprendidas por la comunidad internacional se llevaron a cabo, en gran medida, con el propósito de dar la impresión de que se estaba actuando, aún cuando no existía la voluntad suficiente para hacerlo o se carecía de un consenso sobre cuál debía ser el modo correcto de actuar.

El informe emitió distintas recomendaciones para reformar las estructuras administrativas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En particular, se hacía un llamamiento para establecer estrategias más efectivas para la prevención de conflictos y destacaba que la prevención es *"una opción preferible para quienes sufren las consecuencias de la guerra, alternativa que además es menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar, que la asistencia humanitaria de emergencia o que la reconstrucción después de una guerra"*. Para mantener una posición militar con credibilidad, el Informe sugirió tener un mayor número de tropas, bien equipadas y bien entrenadas. El panel solicitó más personal de apoyo en la Sede y más apoyo político, financiero y material por parte de los Estados Miembros, particularmente de aquellos que forman parte del Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, el Grupo estableció normas más estrictas para evaluar la actividad de los encargados de mantener la paz, tanto en el campo de batalla como en la Sede de Naciones Unidas. También se recomendaba una amplia reestructuración del Departamento de las Operaciones de Paz; el establecimiento de una nueva unidad de información y análisis estratégico a disposición de todos los departamentos de las Naciones Unidas implicados en la paz y la seguridad; la creación en la sede de la ONU de un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz; y lograr un uso más sistemático de las nuevas tecnologías. La puesta en marcha de la propuesta requería de la decisión política, financiera y operacional por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Panel recomendó un incremento de las contribuciones para fortalecer al personal de apoyo a las operaciones de paz en la sede de las Naciones Unidas.

En esencia, el "Informe Brahimi" recomendó dar fin a las soluciones a medias. Por otra parte, los buenos deseos fueron sustituidos por un plan de acción claro y bien fundamentado. En casos en donde las condiciones para alcanzar el éxito simplemente no

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), 1995-1998. Cornelio Sommaruga (Suiza), Presidente de la Fundación para el Rearme Moral, Caux y del Centro Internacional de Ginebra de Remoción Humanitaria de Minas; ex Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987-1999.

existan, el panel indicó que en estos casos sería mejor no llevar a cabo operación alguna. En caso de que se decidiera actuar, las operaciones deberían contar con el apoyo necesario y los recursos adecuados.

Después de los eventos del 11 de septiembre y del subsecuente colapso del régimen Talibán en Afganistán, la comunidad internacional solicitó que las Naciones Unidas ayudaran en la negociación de un acuerdo político. La aprobación del Informe Brahimi y la aplicación de parte de sus recomendaciones dieron lugar a un importante fortalecimiento de la capacidad de planificación y dotación de personal de la Organización y su capacidad de despliegue rápido y para aprender de las experiencias adquiridas en las múltiples misiones sobre el terreno llevadas a cabo en los últimos 15 años. El Secretario General designó al Sr. Brahimi para encabezar la planeación inicial y el lanzamiento de la primera operación de paz desde que se publicó el Informe. De conformidad con el contenido y el espíritu de dicho informe, el Secretario General asesoró de manera franca al Consejo de Seguridad sobre el modo en que las Naciones Unidas podrían responder eficazmente a situaciones sobre el terreno. Entre las mejoras concretas figuran la capacidad de recurrir a "existencias de despliegue estratégico" almacenadas previamente y el desarrollo de la capacidad para adiestrar a policías civiles y enviarlos a las misiones. La Asamblea General reaccionó positivamente al aprobar un incremento del 50% del personal en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y cerca de 150 millones de dólares para equipar la Base de Logística de Naciones Unidas en Brindisi, Italia. En cuanto a la gestión y la logística, la Secretaría logró que tuvieran mayor flexibilidad, delegando una mayor autoridad en las misiones de campo.

En lugar de desplegar "cascos azules", Brahimi propuso que las Naciones Unidas tuvieran un papel político central y que se estableciera una compacta Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán (UNAMA, por sus siglas en inglés), con el fin de integrar los esfuerzos políticos, humanitarios y de desarrollo en el país. La negociación exitosa del Acuerdo de Bonn, el haber mitigado una inminente catástrofe humanitaria y la subsecuente conformación de una Administración Afgana interina demostraron la eficacia de esta forma actuar. La nueva estrategia y doctrina de mantenimiento de la paz fueron también aplicadas en el caso de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET, por sus siglas en inglés), que culminó exitosamente el 20 de mayo del 2002 con la independencia de Timor Oriental. Asimismo, en Sierra Leona, las elecciones se realizaron pacíficamente y en mayo se instaló un nuevo gobierno. La Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL, por sus siglas en inglés) ayudó a establecer las bases para alcanzar estos logros y para conseguir el desarme y la desmovilización de más de 47 mil rebeldes. Las operaciones de las Naciones Unidas en Timor Oriental y Sierra Leona, que se suelen considerar misiones exitosas, han contado con mandatos más claros y mejores sistemas de gestión y capacidades. En relación con cuestiones de disciplina, se ha discutido con los Estados Miembros la observancia de la política de tolerancia en caso de explotación y abusos sexuales aplicada por las Naciones Unidas y se están llevando a cabo medidas de reforma.

8.4. Prevención de Conflictos Armados: Informe del Secretario General de la ONU (2001)

Siguiendo los debates y la cooperación entre el Secretario General, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, éste presentó en 2001, su primer informe completo sobre la prevención de conflictos armados (Naciones Unidas, 2001). Este informe enfatizaba la distinción introducida por la Comisión Carnegie entre una prevención operacional y otra de tipo estructural. Resaltaba la prevención de conflictos como una de las principales obligaciones de los Estados miembro contenido dentro de la Carta de las Naciones Unidas y proponía que la prevención de conflictos fuera uno de los diez principios rectores en la futura reforma de las Naciones Unidas. Se enfatizó la importancia de la apropiación nacional de una estrategia preventiva en el corto y largo plazo y se incluyó al sector privado, como uno de los actores. También se subrayó la necesidad de una mayor colaboración entre Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los gobiernos y la sociedad civil. Asimismo se destacó la importancia de los enfoques multisectoriales en la prevención de conflictos, especialmente los relacionados con la infancia y el género. El Informe ofreció una visión pragmática y un marco de referencia para el cambio de una “cultura de reacción” a una “cultura de prevención”.

8.5. Responsabilidad de proteger

En el primer párrafo del prefacio del informe de la CIISE, los dos presidentes de la Comisión, Gareth Evans (entonces presidente del International Crisis Group⁹ y ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia) y Mohamed Sahnoun (asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas)⁵⁸⁴, definen con sus propias palabras el debate que inspira su informe:

*Durante el último decenio se han hecho numerosos llamados a la intervención; unos han recibido respuesta y otros no han sido atendidos pero sigue habiendo discrepancias sobre la posibilidad, la forma y el momento de ejercer el derecho a la intervención, si es que existe, así como sobre quién debe autorizarla.*⁵⁸⁵

El informe se basó en la perspectiva del derecho a la intervención humanitaria que estipula que los Estados pueden adoptar medidas coercitivas, particularmente militares, contra otros Estados cuando se trata de defender la seguridad de las personas debido a que sus mismos Estados no pueden o no desean protegerlos.

⁵⁸⁴ Los demás participantes eran analistas y expertos de gran prestigio, provenientes de diferentes partes del mundo: Gisele Cote-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein y Ramesh Thakur.

⁵⁸⁵ Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed. *La Responsabilidad de Proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre de 2001, www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf, párrafo 7.

“El Secretario General (Kofi Annan) advirtió que “si la conciencia colectiva de la humanidad ... no logra encontrar su más alta tribuna en las Naciones Unidas, se planteará el grave peligro de que busque la paz y la justicia en otros lugares.” En su Informe del Milenio, presentado a la Asamblea General al año siguiente, volvió a enunciar el dilema y repitió su desafío:... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”⁵⁸⁶.

Para trabajar, tenían que ceñirse a un marco prefijado:

1. Las obligaciones inherentes al concepto de soberanía.
2. El artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales.
3. Las obligaciones jurídicas específicas que dimanaban de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del derecho internacional humanitario y el derecho interno.
4. La práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

Con el fin de llegar a un punto de acuerdo común, los miembros del Grupo tomaron en cuenta gran parte de la bibliografía de la época sobre el tema, incluyendo a Bernard Kouchner, a Mario Bettati y al sudanés Francis M. Deng sobre todo para establecer una nueva definición de soberanía que se conectara con la seguridad humana. En cierto sentido, Deng dio nombre al informe La responsabilidad de proteger, al acuñar la expresión “soberanía como responsabilidad”⁵⁸⁷. La noción de soberanía como responsabilidad, germen de la responsabilidad de proteger, también influyó y constituyó la base de los **Principios Rectores**.

Pero también toma la idea de la intervención humanitaria de Cruz Roja:

Desde el punto de vista del derecho internacional humanitario, existe una contradicción inmanente cuando se habla de “intervención” o “injerencia” “humanitarias”, pues el término “humanitario” debe reservarse a la acción encaminada a mitigar el sufrimiento de las víctimas. Ahora bien, la “intervención humanitaria”, tal como se entiende hoy es una intervención armada que implica a menudo un programa político... Así pues, convendría hablar más bien de “intervención armada en respuesta a violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”. Tal denominación pondría además de relieve el hecho de que las fuerzas de intervención estarán sometidas al derecho humanitario en sus operaciones militares.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ La responsabilidad de proteger, *op.cit.*, párrafo 1.6.

⁵⁸⁷ Deng, Francis M.; Rothchild, Donald; Zartman, William; Kimaro, Sadikiel; Lyons, Terrence. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press 1996.

⁵⁸⁸ Ryniker, Anne, “La posición del CICR sobre la intervención humanitaria”, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1o. de marzo de 2001, <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDPG6>.

Las ideas contenidas en el informe y la definición del término *responsabilidad de proteger* no fueron fruto de una postura personal, sino que se tomaron diferentes opiniones. Con el fin de dar una idea de colectividad, el Grupo no usó el término “intervención humanitaria” y lo sustituye por “intervención” o, cuando proceda, “intervención militar” con fines de protección humana, respondiendo a la oposición manifestada por organismos y trabajadores humanitarios a cualquier militarización de la palabra “humanitario”.⁵⁸⁹

Tampoco se usa en el informe la expresión “*derecho a la intervención humanitaria*” o “*derecho a intervenir*”, porque estas expresiones

- *Centran necesariamente la atención en las reivindicaciones, los derechos y las prerrogativas de los posibles Estados participantes en la intervención y no en las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción.*
- *Al limitarse al acto de intervención, esta formulación tradicional no tiene debidamente en cuenta que es preciso emprender iniciativas preventivas o de asistencia después de la intervención, dos aspectos que con demasiada frecuencia se han pasado por alto en la práctica.*
- *Sitúa a la intervención por encima de la soberanía desde el inicio del debate: concede ventaja a la intervención antes siquiera de que comience la discusión, pues tiende a deslegitimar cualquier disensión tildándola de antihumanitaria.*⁵⁹⁰

Tomando en cuenta estos límites, la Comisión estableció dos principios básicos para enfrentar el problema:

- la soberanía de un Estado conlleva para el propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población
- si el Estado no puede o no quiere proteger a sus ciudadanos de graves daños, la responsabilidad de proteger tiene prioridad sobre el principio de no intervención.

En términos generales, este documento señala que si bien el principio de no intervención sigue vigente, derivado de la soberanía de los Estados, sin embargo no puede ser concebido de manera absoluta⁵⁹¹.

“...las condiciones en que se ejerce la soberanía y se lleva a cabo la intervención han cambiado drásticamente desde 1945: han surgido muchos Estados nuevos que aún están consolidando su identidad; la evolución del Derecho internacional ha restringido considerablemente la libertad de acción de los Estados, y no sólo en el ámbito de los derechos

⁵⁸⁹ *La responsabilidad de proteger, op.cit.,* pág. 17

⁵⁹⁰ *La responsabilidad de proteger, op.cit.,* pág. 17.

⁵⁹¹ *“En un mundo peligroso que se caracteriza por abrumadoras desigualdades de poder y recursos, la soberanía es la mejor, y a veces aparentemente la única, defensa de muchos Estados. Pero la soberanía es algo más que un principio funcional de las relaciones internacionales. Para muchos Estados y pueblos supone además un reconocimiento de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y una afirmación de su derecho a configurar y determinar su propio destino. Por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el Derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 1)”. La responsabilidad de proteger, op.cit.,* párrafo 1.32.

humanos; el nuevo concepto de seguridad humana ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto de la forma en que los Estados tratan a su población; y muchos nuevos agentes desempeñan en el plano internacional un papel que antes correspondía más o menos exclusivamente a los Estados”⁵⁹².

Por ello, no se está hablando de intervenir, sino de un concepto superior: “proteger”, porque no sólo incluye el deber de actuación, sino también los de prevención y reconstrucción posterior⁵⁹³. Hay que diferenciarlo de la “obligación de proteger” que es un término que engloba un supuesto derecho a intervenir tanto en términos militares como de otra índole, pero que no va más allá de la mera intervención, no busca una solución permanente a un problema. En cambio la “responsabilidad de proteger” va más allá de la mera intervención o la responsabilidad de reaccionar ante una catástrofe humana real o previsible, sino que abarca también la responsabilidad de prevenir la catástrofe y de reconstruir después de ella. La responsabilidad de proteger implica, por encima de todo, la responsabilidad de actuar ante situaciones que planteen una verdadera necesidad de protección a las personas⁵⁹⁴.

*“En primer lugar, la responsabilidad de proteger implica evaluar los problemas desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. La terminología preferida por la Comisión vuelve a centrar la atención internacional donde siempre debiera haber estado: en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre. En segundo lugar, la responsabilidad de proteger presupone que la responsabilidad principal a este respecto corresponde al Estado interesado y que sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. En muchos casos, el Estado tratará de cumplir con su responsabilidad colaborando plena y activamente con representantes de la comunidad internacional. Así, la “responsabilidad de proteger” es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión “derecho o deber de intervenir” tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación. En tercer lugar, la responsabilidad de proteger no significa únicamente “responsabilidad de reaccionar,” sino también “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. Este concepto hace hincapié en el precio y el resultado de la acción frente a la inacción y establece vínculos conceptuales, normativos y operacionales entre la asistencia, la intervención y la reconstrucción”.*⁵⁹⁵

La Comisión consiguió reformular el debate por completo que plasmaron en un trabajo de noventa páginas en las que se desarrollan todos los aspectos importantes del principio:

⁵⁹² *La responsabilidad de proteger, op.cit.*, párrafo 1.33

⁵⁹³ *La responsabilidad de proteger, op.cit.*, párrafo 2.29

⁵⁹⁴ “Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable. El propio Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base el caso más obvio fue Somalia, definiendo lo que esencialmente era una situación interna como amenaza para la paz y la seguridad internacionales que justificaba una acción coercitiva de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”. *La responsabilidad de proteger, op.cit.*, párrafo 2.25

⁵⁹⁵ *La responsabilidad de proteger, op.cit.*, párrafo 17 y 18.

- Se diferencia entre la responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir.
- Se elaboran unos principios para dar legitimidad a una intervención militar.
- Se tratan las tareas pendientes en la dimensión operacional.

El Informe señala que la *responsabilidad de proteger* está compuesta por tres temas fundamentales que son efectivamente etapas de un proceso:

1. La responsabilidad de prevenir: Consiste en eliminar tanto las causas profundas (como la pobreza) y las causas directas (o desencadenantes) de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población. Así, la prevención de causas profundas tiene varias dimensiones desde políticas (como creación de instituciones democráticas), económicas (como resolver la falta de oportunidades) hasta jurídicas (como el fortalecimiento de instituciones jurídicas), incluida la reforma del ejército y otros cuerpos de seguridad del Estado. Por otro lado, la prevención de las causas directas consta de los mismos componentes, pero la diferencia es que se dispone de menos tiempo para actuar. Por ello, las medidas políticas y diplomáticas pueden incluir la intervención del secretario general de la ONU. Las medidas económicas de prevención directa pueden ser positivas (como la promesa de fondos, inversiones o intercambio favorable) y negativas o coercitivas (como amenaza de sanciones económicas).
2. La responsabilidad de intervenir: Cuando la prevención no surte efectos y un Estado no puede o no quiere solucionar el conflicto, la comunidad internacional puede intervenir mediante medidas coercitivas de carácter político, económico, judicial y sólo en casos extremos intervendrá militarmente. La responsabilidad de reaccionar consiste en responder ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana, a través de medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas o legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar que implique el cumplimiento de unos estrictos requisitos.
3. La responsabilidad de reconstruir: Luego de la intervención militar, se debe ayudar a consolidar una paz duradera, promover la gobernanza y el desarrollo sostenible. Las fuerzas de intervención deben ofrecer seguridad y protección a la población sin discriminación. Adicionalmente, se debe hacer frente al problema de la justicia, la reconciliación y el problema de los refugiados. En otras palabras, la responsabilidad de reconstruir consiste en ofrecer, posteriormente a la intervención militar, asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar, es decir, tratar de consolidar la paz.

En términos generales, el Informe estipula que cuando se está frente a los siguientes casos, existe la responsabilidad de proteger más que el derecho a intervenir:

- Asesinatos masivos.
- Violaciones sistemáticas de los derechos humanos.
- Situaciones de inanición.
- Conflictos armados internos.
- Situaciones en las cuales los Estados permiten la presencia de personas que ponen en peligro a otros Estados.

El caso de los asesinatos masivos tenemos que aclararlos. La noción de asesinato masivo alude a los actos definidos como tales en la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes; las grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado; los diferentes tipos de “depuración étnica,” como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto con el fin de reducir o eliminar su presencia en una zona determinada; el traslado sistemático de los miembros de un grupo concreto fuera de una determinada zona geográfica; los actos de terror encaminados a forzar la huida de ciertas personas; y la violación sistemática de mujeres de un grupo determinado con objetivos políticos (ya sea como otra forma de terrorismo o para modificar la composición étnica de dicho grupo); y los crímenes de lesa humanidad y las infracciones de las leyes de la guerra, tal como se definen en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, así como en otros instrumentos, que conlleven matanzas o depuraciones étnicas en gran escala. En todos estos casos, en el informe se indica que son *causas justas* para emprender una intervención que no sólo fuera humanitaria *per se* sino una intervención militar con fines de protección humana. Pero se remarca que estos actos (depuración, genocidio, desplazamiento masivos) son justificantes porque son (teóricamente) excepcionales y extraordinarios, por lo que la intervención militar humanitaria debe ser igualmente una medida excepcional y extraordinaria.

El punto clave de estos tipos de crímenes son el daño: el que provocan son de carácter grave e irreparable. Por lo cual es irrelevante si la gran pérdida de vida humana o la depuración étnica es real o previsible o con o sin intención genocida, el caso es que sea consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado. Por eso entre las causas para usar militares se incluyen los casos en que el riesgo de vida humana lo sea también por catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas.

No se justifica una intervención militar humanitaria ante otras violaciones de los derechos humanos como la discriminación racial sistemática, el encarcelamiento sistemático u otro tipo de represión de los opositores políticos resultaría conveniente estudiar la posibilidad de imponer sanciones políticas o económicas.

Se sostiene que los principios de prevención son:

- La garantía de un trato justo y de igualdad de oportunidades.
- Existencia de procesos de rendición de cuentas.

- Implementación de estrategias de gobernabilidad.
- Protección de los derechos humanos.
- Promoción del desarrollo humano.
- Distribución equitativa de los recursos.

Esta actividad preventiva tiene el objetivo de implementar estrategias y mecanismos que eviten que posibles focos y amenazas devengan en conflictos violentos que posteriormente ameriten la “protección” o “intervención”.

De igual forma según el documento, la prevención de conflictos depende de:

- La alerta temprana (reconocimiento del potencial de conflictos violentos para lo cual es fundamental analizar las causas estructurales y no solamente los síntomas).
- La implementación de mecanismos preventivos (entre otros: misiones de negociación, mediación, arbitraje; sanciones políticas o asilamiento diplomático; sanciones económicas)
- La voluntad política (disposición de las partes para poner en práctica mecanismos preventivos).

El documento señala además los diversos obstáculos a los que se enfrenta el proceso de prevención de conflictos, entre los cuales se destacan:

- La escasez de recursos. Se invierte muy poco en la prevención y se espera a que los conflictos se agudicen y requieran de la intervención. Se privilegia la reacción frente a la prevención.
- La ausencia de voluntad política para la prevención. En muchos casos, una de las partes propicia y fomenta el conflicto.

Según este documento, una vez que falla la prevención se pasa a una próxima etapa de “responsabilidad de reaccionar”. Esta segunda fase incluye la aplicación de medidas coercitivas de tipo económico, político, judicial o militar, éstas últimas solamente en casos de extrema gravedad (en teoría).

La tercera fase, la reconstrucción, es la más débil de las tres etapas ya que queda atrapada en una falla que diversos documentos indican como la principal de toda esta red de seguridad: la falta de información y de voluntad política de los Estados para entregarla. Este problema, sin embargo, es reiteradamente enfocado desde el punto de vista de llegar a conocer la situación real de emergencia que vive un Estado, mencionando escasamente un dato crucial: las intenciones de los otros Estados para preocuparse por el primero. Porque, aun con un nombre distinto, la idea es la misma: la generación de una causa justa de uso de armas.

Se hacen unas recomendaciones pragmáticas a destinatarios concretos para cumplir con los objetivos del principio.

De un concepto asociado con el control, la soberanía viene a implicar responsabilidad, y no sólo responsabilidades de los gobiernos de los Estados sino también de la comunidad internacional. Cuando un Estado no cumple su responsabilidad de proteger debe ser la comunidad internacional, y en particular la ONU, la que asuma esta responsabilidad. Si la ONU no lo hace, se crearán coaliciones *ad hoc* lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

La principal consecuencia de este Informe, que fue discutido en el Consejo de Seguridad en 2002, fue difundir el convencimiento entre los responsables políticos y los diplomáticos internacionales de que no podía volver a repetirse la pasividad, cuando no indiferencia, mostrada por la comunidad internacional durante los años noventa ante hechos criminales de esta naturaleza. Un convencimiento que debía sustanciarse en una declaración que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se respaldase el concepto de la “responsabilidad de proteger” como una nueva norma internacional.

Sin embargo, y sin desconocer lo concienzudo del trabajo y que tiene muchos aspectos positivos, tiene algunos negativos que no podemos ignorar.

El Informe plantea cuatro criterios cautelares y un criterio de autoridad para decidir si una intervención debe o no efectuarse:

1. **Un mínimo de causa:** debe estar produciéndose, o estar a punto de producirse, un perjuicio grave e irreparable contra personas. Quedan excluidas las violaciones de los derechos humanos que no lleguen a constituir matanzas o limpieza étnica (como la discriminación racial sistemática, o la represión política), el derrocamiento de gobiernos elegidos democráticamente y el rescate por parte de un Estado de sus ciudadanos que se hallen en otro país. El límite que se establezca para determinarlo debe ser estricto y riguroso, tanto por motivos teóricos (la intervención militar debe ser algo excepcional) como prácticos (si se quiere que la intervención se realice cuando sea realmente necesaria).

Este punto cuando hablamos de intervención militar tiene otro nombre: concepto de *guerra justa*. Los miembros de la Comisión eran conscientes de que tenían que aceptar la idea que habría una intervención militar, y buscaron justificarla tomando las nociones de lo que es la *guerra justa*.

El derecho de guerra se divide en *ius ad bellum*, esto es, el derecho *a la* guerra, y el *ius in bello*, es decir, el derecho *en la* guerra.

Los principios que forman parte del *ius ad bellum* son los siguientes:

- La guerra debe ser emprendida de acuerdo a una causa justa.
- La decisión de emprender una guerra debe hacerse con una intención correcta.
- La decisión de emprender una guerra debe ser tomada por la autoridad legítima.

- Debe haber una declaración formal de guerra.
- Debe haber una expectativa razonable de alcanzar el éxito o la victoria.
- La decisión de emprender una guerra debe ser un último recurso al cual se arriba sólo cuando ha sido cancelada toda posibilidad de un acuerdo pacífico.
- La decisión debe satisfacer el requisito de proporcionalidad. El bien a ser alcanzado con la empresa de guerra debe ser lo suficientemente importante como para equilibrar los males y daños que se produzcan a consecuencia de ello.

Los principios que forman parte del *ius in bellum* son los siguientes

- El principio de discriminación o inmunidad para los no combatientes
- El principio de proporcionalidad aplicado a los medios de la guerra: estos no deben excederse en los males y el sufrimiento provocados, de manera de revertir el beneficio que se persigue.

Estos principios se refieren a una noción de guerra limitada, contraria a la idea de guerra total.

La idea que existe una razón o una serie de razones por las cuales hay que ir a la guerra la vemos por primera vez en Aristóteles (retomada posteriormente por Tomás de Aquino). El filósofo griego define al conflicto armado como "*Bellyus Empres*" o empresa bélica, en la que el agresor posee una "*autoestima de su fortaleza o a la prudente necesidad de enfrentamiento*". Sin importar cuál fuera la razón, el hecho es que para Aristóteles (y esto es lo más importante) la guerra *siempre* degenerará provocando peores daños que los que se pretenden subsanar. Porque siempre se presentarán los vicios típicamente humanos tales como la intolerancia, soberbia y egoísmo lo que desequilibra y destruye las formas de convivencia humana, es por ello que la *Bellyus Empres*, debe ser regulada a través de normas legales con carácter obligatorio⁵⁹⁶.

⁵⁹⁶ Entre las normas que regularon aspectos relacionados con la guerra o con cualquier forma de conflicto armado, destacan en Grecia: la *Tregua (aidesis)* que nació por la necesidad de las fuerzas combatientes en su recuperación y esparcimiento, se pactaba a través de los mandos, eran de duración indefinida y podían constituir el cese de hostilidades; la *Reconciliación (filotees)* que daba término a una disputa, por existir la voluntad de las partes de desagraviarse mutuamente; el *Combate Singular Vinculante (monomaquia)* que constituía una norma que buscaba evitar derramamiento innecesario de sangre en el campo de batalla, y permitía el enfrentamiento de un guerrero por cada parte beligerante que representaba todas las fuerzas y cuyo resultado decidía el resultado de una confrontación; el *Arbitraje (arbitrios)* que era la forma más común para evitar un conflicto y consistía en la mediación de un tercero no involucrado que solucionaba pacíficamente el litigio y resolvía con autoridad sobre la cuestión con la obligación de las partes a acatar lo resuelto; los *Convenios* que era una variación de la tregua, pero tenía características particulares, tales como su vigencia que era durante un tiempo breve, en lugar determinado y por una causa definida; y los *Emisarios (spondoforoi)* que eran plenipotenciarios de las partes en época que no existía el cuerpo diplomático y cuyas negociaciones representaban a las partes beligerantes, por lo que sus resoluciones tenían pleno valor.

Tomás de Aquino retomaría la idea de Aristóteles en la *Suma Teológica*, pero a diferencia del filósofo, el teólogo considera que el ser humano está hecho a imagen y semejanza de su creador y si bien su naturaleza no es tan perfecta, nunca será la sombra o reflejo que definen los Agustínianos (o sea, los seguidores de San Agustín), que poseían una visión mucho más pesimista de la naturaleza humana. Para Aquino, Dios es Acto, perfecto e incuestionable y el hombre es Potencia, vale decir, una criatura que tiende a la perfección con individualidad otorgada por el alma por lo que se define como Actus Essendi (el Acto en esencia), algo importante de recordar cuando pensamos que quienes serán alumnos de esta doctrina están fray Bartolomé de las Casas y Francisco de Vitoria quienes analizarán la guerra a la luz de esta doctrina.

Así, lo que Aquino plantea como una guerra justa, tomando una idea más optimista sobre el ser humano que la de Aristóteles, tiene que cumplir tres requisitos:

- i. La autoridad del príncipe bajo cuyo mandato se hace la guerra;
- ii. Una causa justa; y, finalmente,
- iii. la recta intención de los contendientes, es decir, una intención encaminada a promover el bien y evitar el mal.

A esta doctrina cabe añadir que la doctrina escolástica que exigía que antes de comenzar una respuesta bélica había que asegurarse de que ésta tenía posibilidades de éxito.

Pero Aquino no precisa en qué puede consistir una causa justa. Citando a San Agustín, señala que suelen llamarse guerras justas a aquellas que vengan las injurias. No obstante, al referirse al homicidio (*Suma Teológica*, II-IIae, 64, 7) reconoce la legítima defensa y la necesidad de que la respuesta sea proporcionada a la gravedad de la ofensa, sin que parezca forzado tener en cuenta esta doctrina para precisar el sentido de la referencia del *aquinate* a la licitud de la causa para entrar en guerra y conducirse en ella. A este respecto, conviene precisar que la causa justa para guerrear es lo que se conoce como *ius ad bellum* y se diferencia del *ius in bello*, que alude a las exigencias de la guerra justa referidas a cómo es lícito que se conduzca la contienda.

Lo fundamental en el caso de Aquino y lo que representa su aporte al debate es el hecho que el uso de la fuerza sólo estaría plenamente justificado si se encamina al restablecimiento y/o a la búsqueda de la paz. La doctrina de la guerra justa de Aquino establece que la paz no es sólo ausencia de guerra y no se limita a asegurar el equilibrio de fuerzas adversas. La paz no puede alcanzarse en la tierra, sin la salvaguardia de los bienes de las personas, la libre comunicación entre los seres humanos, el respeto de la dignidad de las personas y de los pueblos, la práctica asidua de la fraternidad. O sea, toma la idea de San Agustín sobre la “tranquilidad del orden”.

Fray Bartolomé, en sus argumentos en pro de los derechos de los indígenas, señaló ante la Corte de Carlos I (V de Alemania) en la reunión de Valladolid en 1542, que quitar las tierras a los indios es un acto injusto y contrario al derecho natural, por lo que los indios no son súbditos en rebeldía sino que actúan correctamente al enfrentarse a los españoles porque utilizan la fuerza para restablecer derechos naturales concedidos por Dios y que les han sido conculcados, ideas que desarrollaría más profundamente en

Memorial para evitar la destrucción de Indias y Del Derecho de los habitantes de Indias.

Francisco de Vitoria es clave en el concepto de guerra justa ya que en sus obras (**Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra**) son la base del derecho de los conflictos actualmente vigente. Al igual que fray Bartolomé expuso sus ideas ante el rey Carlos I, pero será su conferencia en la Universidad de Salamanca titulada “Reelección sobre la Guerra Justa”⁵⁹⁷ que marcará un antes y un después en el tema (18 de junio de 1539), definiendo el concepto como “... *aquella llevada a cabo por una autoridad legítima, destinada a defenderse de una agresión o a reponer un derecho natural vulnerado con el objeto final de lograr la paz duradera*”. En términos prácticos, para Vitoria, las conductas que se ajustan a derecho, además no constituyen pecado por lo que acuña el término de justicia incluso para una acción violenta como la guerra. Para Vitoria, determinar si una guerra es justa o injusta no es un asunto superficial, por cuanto si ella fuese injusta, quienes intervengan se condenarán irremediabilmente. Por ello no profundiza en cuáles son los motivos que justifican la guerra, pero en este punto sorprende que admita con toda claridad que ciertas injurias pueden legitimar una guerra ofensiva. Sí examina con detenimiento el *ius in bello*, es decir, la cuestión relativa a las “*cosas que están permitidas en una guerra justa*”. Vitoria considera que el príncipe que tiene autoridad para hacer la guerra no la debe buscar deliberadamente, sino que debe esforzarse por salvaguardar la paz. Demostrado que la guerra es indispensable, en virtud de justas causas, no debe buscarse en ella la ruina y perdición de la nación a quien se combate.

Según la doctrina de Vitoria (y que se conserva hasta el día de hoy), siempre se considera justa la Guerra Defensiva, porque responde a una agresión. La guerra ofensiva será justa en la medida que responda a tres principios.

- i. Autoridad Legítima: La autoridad que declara la guerra o que la sustenta debe ser legítima, ya sea en su origen o en su ejercicio. No son condición una de la otra. La autoridad es ley en origen cuando ha llegado al poder por derecho vigente y según la constitución del Estado, pero también la autoridad puede adquirirse por legitimación, vale decir, por desempeñar con acierto y rectitud de intención las labores de gobierno, llevando a los gobernados hacia el bien común. Según Vitoria incluso podrá darse el caso de aquella autoridad que no siendo de origen legítimo, su correcto desempeño legitima por sí sola su condición de autoridad.
- ii. Causa Justa: Es la confrontación de aquellos que niegan, violan o desconocen sistemáticamente los derechos naturales e inalienables del hombre, consagrados en el Derecho Natural.
- iii. Rectitud de Intención: Significa que la guerra debe ser orientada a buscar la paz y quien usare la fuerza debe tener siempre como objetivo este fin de

⁵⁹⁷ Los profesores de la Universidad de Salamanca donde enseñaba Vitoria tenían la obligación de dar una conferencia pública semestral, donde debían abordar alguna materia vinculada al programa de curso de la universidad y se denominaban “reelecciones”; por lo general relacionaban temas de actualidad con materias docentes, dichas reelecciones se cumplían rigurosamente y muchas de ellas se publicaron, siendo así como han llegado hasta nuestros días las obras completas de Vitoria.

manera duradera y permanente previo restablecimiento del Derecho vulnerado.

En palabras más simples, para Vitoria (o más bien lo que se ha querido interpretar), la conquista de otros países era difícil de justificar, pero que está permitida si se llevaba a cabo para proteger del canibalismo y de los sacrificios humanos a los civiles inocentes. Francisco de Vitoria también decía que la guerra se justificaba si se libraba para difundir la fe.

No podemos dejar de mencionar a John Stuart Mill. Su idea de una guerra justa tiene ciertos ecos en la discusión sobre la injerencia humanitaria. En su obra *El derecho de la guerra y de la paz* de 1746, señaló que

¿Se puede legítimamente tomar las armas para librar a los súbditos de otro Estado de la opresión de su soberano? Es verdad que, desde el establecimiento de las sociedades civiles, el soberano de cada Estado ha adquirido un derecho particular sobre sus súbditos, en virtud del cual puede castigarlos sin que ninguna otra potencia deba inmiscuirse en lo que pasa en su país. ...Pero los soberanos sólo tienen este derecho en su país cuando los súbditos son verdaderamente culpables, o, al menos, cuando su crimen es dudoso. Pues ese es el fin de ese reparto de los gobiernos civiles.

Pero de ahí no se sigue que cuando la opresión es manifiesta, cuando un Busiris, un Phalaris, un Diomedes de Tracia maltratan a sus súbditos de una manera que merece ser condenada por cualquier persona justa, estos súbditos oprimidos estén excluidos de la protección de las leyes de la sociedad humana. Así vemos que Constantino el Grande tomó las armas contra Licinio, y que otros emperadores romanos combatieron contra los persas, para impedir que maltratasen a aquellos de sus súbditos que profesaban la fe cristiana.

...Ciertamente, según la Historia antigua y moderna, parece que el afán de invadir los Estados ajenos recurre a veces a semejantes pretextos. Pero el uso que los malvados hacen de una cosa no impide siempre que esa cosa sea justa en sí misma.

Será Hugo Grocio quien determinaría la línea a seguir en el concepto de guerra justa. En su obra **De iure Belli ac Pacis**⁵⁹⁸, de 1625, señaló que existiría un derecho de intervención en un Estado que maltrata a sus propios ciudadanos, siendo la raíz de la teoría clásica de guerra justa. Grocio pensaba que bajo los principios del *ius gentium* las guerras declaradas por la autoridad pública otorgan al beligerante el permiso para atacar y dañar al enemigo, sin tener que pensar en la justicia de la causa. Excluye de esta norma las guerras públicas empezadas sin una previa declaración de guerra y las privadas. Los súbditos de uno de los beligerantes pueden negarse a tomar parte en una guerra considerada injusta por

⁵⁹⁸ En términos generales, *De iure belli ac pacis* fue un intento eficaz de establecer y presentar un plan amplio, según el cual fuera posible a los gobiernos el negociar entre sí, dentro de unos términos jurídicos. El centro de la obra gira alrededor de la guerra justa. El primer libro es una disquisición sobre conceptos básicos, tales como el derecho y la guerra. En el segundo se discuten las causas de la guerra justa. Otra parte trata sobre el derecho privado como los contratos, las ventas, los intereses, las asociaciones, daños y relaciones familiares, estudiados, todos ellos, desde el punto de vista del derecho natural. No adscribe al príncipe victorioso el papel de juez de la contienda, pero sí considera la guerra como una especie de acto vindicativo de los derechos violados, siendo éstos la única causa justa para comenzar una contienda. El tercer libro es una exposición de la justicia en la forma actual de hacer la guerra.

ellos. En este terreno abrió un nuevo sendero con la doctrina llamada por él de tempermentia. Defendía la moderación por motivos de humanidad, religiosos y de una política previsora y de largo alcance; p.e., el derecho de matar al vencido sólo debía ejercerse cuando fuera necesario para que el vencedor se viera libre de peligro de muerte; no debían destruirse los bienes materiales, excepto si lo exigían razones de orden militar, etc

Siguiendo su misma línea, Alberico Gentili, en su obra **De iure belli**⁵⁹⁹ señaló que *Bellum est publicorum armorum iusta contentio* (“La guerra es una lucha pública, armada y justa”). Gentili consideró que no se puede hacer una guerra justa, si su absoluta necesidad no estaba probada. Cabe señalar que, evidentemente, Gentili no aprobaba, como razón justa para realizarla, ambiciones expansionistas por parte de un príncipe. Una guerra puede ser justa solamente en una parte; una guerra justa para los dos bandos es inconcebible. Distingue causas divinas, naturales y humanas por las que se puede comenzar una guerra. Al igual que Vitoria, Gentili piensa que los estados de los infieles y de los heréticos no son causa divina para emprender una guerra. Sí lo es, por el contrario, el hecho de que un estado carezca de religión.

Estos serán los pilares en que se asientan todas las demás teorías sobre las causas de guerra justa. Teresa Santiago en su libro **Justificar la guerra**, las resume de la siguiente manera: la agresión o peligro de agresión por parte de una nación a otra; el genocidio; y la suspensión del Estado de Derecho, es decir, de la libertad y las garantías individuales. Las divergencias entre los autores desaparecen ante un hecho: casi unánimemente se reconoce la autodefensa como causa justa, por lo cual la agresión sería totalmente condenable⁶⁰⁰.

Hay dos aspectos interesantes en estas y otras las teorías sobre la guerra según Santiago: el primero es que lo relevante de ellas no radicaría realmente cuál de las posturas vigentes, pacifistas o belicistas, tienen razón, sino en que unos alegan que una guerra no tiene justificación y los otros que no necesitan justificarse. Para esta autora, la distinción es relevante porque permite distinguir la mera acción (la decisión) de emprender la guerra y calificarla como justa o injusta, y el poder calificar las acciones militares que se ponen en marcha, la guerra en sí, con independencia de la causa. Poder distinguir esto, a su vez, es importante porque permite exigir no sólo que la causa para iniciar una guerra sea justa sino que el desarrollo de las acciones bélicas se constriñan a ciertas reglas, de modo que se pueda exigir responsabilidad a quien no las respeta aun cuando su causa sea considerada justa. La causa justa para una guerra, podemos decir, no justifica cualquier medio en ella. En este punto, para Santiago es fundamental tener clara la distinción entre Teoría de la agresión y Teoría de la contención.

⁵⁹⁹ *De iure belli* está formado también por tres libros; el primero habla sobre las causas y lo que precede a la guerra. El segundo sobre las reglas de la guerra, la forma de hacerla, los medios permitidos y los no permitidos en el curso de las intervenciones, la situación de los prisioneros, el destino de las ciudades y de las personas. Y el tercero lo dedica a los tratados de paz y a las posibles consecuencias de éstos.

⁶⁰⁰ Santiago, Teresa. *Justificar la guerra*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/ Miguel Ángel Porrúa, Colección Biblioteca de Signos, México, 2001, pág. 142.

- La primera comprende aquellos principios a través de los cuales se pretende aplicar el predicado de justo a la acción de emprender una guerra; la teoría se vuelve el marco dentro del cual adquiere sentido, se vuelve moralmente correcto, el recurso a la violencia armada o la agresión⁶⁰¹.
- La segunda pretende evitar el sufrimiento innecesario; con los principios de esta teoría se intenta regular y limitar las acciones de una guerra que ya ha sido puesta en marcha; una teoría de la contención tiene que incluir, al menos, los principios de proporcionalidad y el de discriminación⁶⁰².

Lo segundo es quienes alegan que la autodefensa es una causa justa, lo plantean desde el derecho aplicable a los individuos y lo proyectan a nivel internacional, lo que Michael Walzer llama *analogía doméstica* en su libro **Guerras justas e injustas**, crucial según este autor para la teoría de la agresión y que centra el problema de la guerra en el significado moral de matar y ser muerto, o sea, presenta la situación desde el punto de vista de problemas que los seres humanos comunes no podemos evitar⁶⁰³. La analogía es la siguiente: si alguien ataca con un arma con el claro propósito de matar, nadie puede culpar al agredido por elegir mi vida por encima de la vida del agresor. Pero, como señala Santiago, el problema de este tipo de enfoque es que en las legislaciones internas no está completamente resuelto si los individuos tienen derecho a matar en defensa propia. A modo de ejemplo, preferir la propia vida sólo sería justificado cuando se presenta un tipo especial de *asimetría* entre las personas que se ven involucradas en este tipo de casos, pero no en caso de que alguien que necesita un trasplante de un órgano en un hospital y junto a él hay un paciente delicado que posee el órgano que requiere decide desconectar el suero del paciente y provocar su muerte⁶⁰⁴.

*...(La) autodefensa se considera un derecho legítimo porque es otro, esto es, el agresor quien ha creado una situación de riesgo o peligro en la cual nos vemos involucrados involuntariamente y que nos obliga a decidir entre nuestra vida y la suya. Es este carácter de coerción a actuar de una manera contraria a nuestras convicciones o deseos lo que, en última instancia, reforzaría la idea de la legitimidad de la autodefensa*⁶⁰⁵.

La teoría de la agresión plantea, pues, el problema de la guerra justa tratando de determinar cuándo puede decirse que iniciar la lucha es un crimen y cuando resulta permisible, incluso, moralmente deseable. Esto supone como sostiene Walzer que una guerra no puede ser justa para los dos bandos, aunque pudiera no ser justa para ningún bando⁶⁰⁶.

Para John Rawls en **El derecho de gentes**, la legitimación de la guerra y el humanitarismo militar como lo llama él, la situación actual es bastante clara: existen dos tipos de sociedades que violan los derechos humanos: las “civilizaciones avanzadas” y “sociedades primitivas”. Las violaciones de derechos humanos pueden ser combatidas

⁶⁰¹ *Íbidem*, pág. 120.

⁶⁰² *Íbidem*, pág. 130.

⁶⁰³ Walzer, Michael. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Barcelona, Paidós, 2001, pág. 104

⁶⁰⁴ *Íbidem*, págs. 121 y 122.

⁶⁰⁵ *Íbidem*, pág. 123.

⁶⁰⁶ Walzer, Michael, op.cit., pág. 99

sin intervención militar en el caso de que se trate de sociedades avanzadas pero la fuerza militar resulta inevitable si son sociedades primitivas. El punto es ¿a qué se refiere Rawls con esta tipología? ¿Cuál sería exactamente los motivos por los cuales una sociedad avanzada violaría los derechos humanos? No nos queda del todo claro, ya que si bien el modelo de Estado avanzado que plantea es claramente occidental europeo - estadounidense y capitalista, vivir bajo ese modelo (y en esto estamos tomando los fundamentos éticos capitalistas) sería el motivo de que los derechos humanos no fueran violados. Pero ni Rawls puede negar que es una simple utopía.

La cuestión entonces es ¿eso no significa que entonces en el fondo vivimos todos en una sociedad primitiva? Para Rawls evidentemente no, ya que para él primitivismo está asociado con un cierto bienestar económico. Este sesgo etnocéntrico es también claramente perceptible en la tipología de sociedades que Rawls propone (pueblos liberales razonables, pueblos decentes, Estados proscritos o criminales, los Estados lastrados por condiciones desfavorables y los absolutismos benignos).

Al introducirse en **La responsabilidad de proteger** el concepto de guerra justa lo funda en una ética universalista contraria a la soberanía, o incluso, y esto puede sonar raro, a las mismas Naciones Unidas, ya que anula sus propios cimientos, que, como vimos, están enraizados en la tradición westfaliana, redefiniendo la guerra pero al mismo tiempo bloqueando a la justicia entendida como aquella basada en reglas de derechos – deberes. Todo es más difuso, menos claro, aumentando la incertidumbre ya que la misma Naciones Unidas en busca de un argumento que justifique su existencia alienta uno que literalmente atenta contra sus principios, lo que es un contrasentido pero ahí está. En el libro de Rawls **El derecho de gentes**⁶⁰⁷, vemos que el factor “injerencia humanitaria” utiliza la asociación entre derechos humanos (lo cual conlleva universalidad) y el deber de injerencia e intervención militar, confrontando la defensa de estos derechos con el derecho internacional mismo y la vincula a acciones unilaterales de los poderosos Estados... poderosos desde el punto de vista militar. Esta asociación ha creado lo que Rawls llamó “Estado criminal”... pero no lo es desde el punto de vista del derecho internacional, sino desde el punto de vista cultural y moral. O sea, que el derecho internacional quedaría totalmente nulo a merced de apreciaciones parciales de lo que es una “conducta”, lo que en suma significa que Naciones Unidas pierde totalmente su sentido como organización y pasa a ser un mero ratificador moral, algo así como un Vaticano o una Meca de la sociedad internacional de una conducta que ya había abandonado.

¿A qué nos referimos? Pensemos en los usos de la fuerza. Tenemos por ejemplo la opinión de Anthony Clark Arend y Robert J. Beck que en **International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm** hablan de cuatro excepciones a la regla general de prohibición de uso de la fuerza:

- i. fuerza usada en legítima defensa;
- ii. fuerza autorizada por el Consejo de Seguridad;
- iii. fuerza realizada por los cinco grandes poderes antes del Consejo de Seguridad;

⁶⁰⁷

Rawls, J. *El derecho de gentes*, op.cit.

- iv. fuerza adoptada contra los Estados enemigos de la Segunda Guerra Mundial.⁶⁰⁸

Sin embargo, para estos autores el estado actual de evolución de la Comunidad internacional, una vez superada la post guerra, no parece admitir el mantenimiento de las dos últimas excepciones.

Mientras, Ian Brownlie ha señalado cinco supuestos de uso de la fuerza amparados por la Carta:

- i. Legítima defensa conforme al artículo 51,
- ii. Legítima defensa colectiva de acuerdo con el mismo artículo,
- iii. Defensa de terceros Estados, que no es lo mismo que la legítima defensa colectiva,
- iv. Acción autorizada por un organismo regional de acuerdo con la Carta,
- v. Acción en el territorio de un Estado con su expreso consentimiento.⁶⁰⁹

Michael J. Levitin ha afirmado que *“el resultado final es que el art. 2.4 prohíbe totalmente cualquier amenaza o uso de la fuerza armada entre Estados independientes excepto en legítima defensa, individual o colectiva, conforme al artículo 51, o en ejecución de medidas colectivas de acuerdo con la Carta para el mantenimiento o restauración de la paz”*.⁶¹⁰

Ninguna de estas definiciones ni ninguna hecha por un jurista serio ha considerado otros supuestos para el uso de la fuerza, y ello porque se supone que para Naciones Unidas es un acto excepcional. La injerencia humanitaria no sólo ha aumentado los supuestos para usar la fuerza, sino que ha revitalizado la idea de “Estados enemigos”, tema que hablamos cuando hablamos de la reforma del Consejo de Seguridad. De hecho, el recurso de “legítima defensa preventiva” no existe. No tiene marco legal escrito, como tampoco figura en la Carta de San Francisco, es más bien una corriente de pensamiento defendida por algunos juristas internacionalistas, como la forma de adaptarse a las nuevas amenazas del mundo actual, al considerar desfasado el vigente sistema de seguridad colectiva y carente de operatividad para anticiparse a cualquier amenaza. Pero no se puede invocar con solidez para hacer la guerra porque no existe.

Vulnerar un derecho mediante la coerción, invocando la necesidad de imponer otro derecho, liquida la base de sustentación de un orden jurídico. La promoción de un derecho (sistema democrático o respeto a los derechos humanos) no puede atentar contra la existencia de otro derecho, el principio de la no intervención.

⁶⁰⁸ Arend, Anthony Clark y Beck, Robert J.: *International law and the use of force*, Routledge, 1993, p. 31

⁶⁰⁹ Brownlie, Ian “The principle of non-use of force in Contemporary International Law”, en *The non-use of force in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 22

⁶¹⁰ Levitin, Michael J.: “The Law of Force and the Force of Law: Grenada, the Falklands, and Humanitarian Intervention”, en *Harvard International Law Journal*, vol. 27 (2), 1986, pp. 627-629

El jurista Jorge Castañeda apuntó que el problema que plantea la injerencia humanitaria es que:

...no sólo se contemplan violaciones graves de derechos humanos, sino que incluso se habla de derecho de injerencia para combatir sistemas políticos nacionales que se alejan del concepto de democracia y libertad europeo o norteamericano. Obviamente, la situación en Europa es distinta que en Latinoamérica en esa materia. Nosotros no podríamos legitimar una intervención de organismos internacionales, y menos aún de otros Estados, en estos casos. Creo que México ha tenido toda la razón al limitar la acción internacional legítima sólo de organismos internacionales, a los casos aislados de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. En este sentido debería continuar nuestra acción futura⁶¹¹.

O sea, en el fondo se mantiene exactamente el mismo esquema que se intentó eliminar con la creación de Naciones Unidas, ya que se plantea y en realidad se imponen las acciones militares unilaterales y hegemónicas como servicios universales por el bien de la humanidad. Vladimir Ilich Lenin, en su **El imperialismo como etapa superior del capitalismo**, escribió que *"una característica esencial del imperialismo es la competencia de algunas grandes potencias por conseguir el hegemonismo"* y aun cuando el hegemonismo leninista se diferencia al actual, el hecho es que sigue siendo una política clasista de los monopolios imperialistas, una política de sometimiento y de explotación de otros pueblos la que ahora toma otra forma.⁶¹² El hegemonismo se define en la resolución de la Asamblea General 34/103 de 14 de diciembre de 1979 titulada **La inadmisibilidad de la política hegemónica en las relaciones internacionales** como: *"la manifestación de política de un Estado, o un grupo de Estados, dirigida a controlar, dominar o someter en forma política, económica, ideológica o militar a otros Estados, pueblos o regiones del mundo"* condenándola por violar los principios fundamentales del derecho internacional, sobre todo el principio de igualdad soberana de los Estados y el principio de la no utilización de la fuerza o de la amenaza del uso de la fuerza, sin cuya observancia es imposible el normal funcionamiento del sistema internacional. Al ilegalizar al hegemonismo, la resolución establece que esta práctica *"conduce a una seria amenaza de la paz y la seguridad internacionales"* y que *"ningún Estado o grupo de Estados debe por cualquier situación o razón realizar prácticas hegemónicas en las relaciones internacionales, ni tampoco pretender ocupar una situación de dominio en el mundo en general, o en tal o cual región del mundo"*.

Relacionado con un mínimo de causa, están otros criterios para decidir una intervención:

2. **Recta intención:** el principal propósito debe ser detener o impedir el sufrimiento de las personas. Existen diversas formas de ayudar al cumplimiento de esta norma. Una es que la intervención militar siempre se realice de forma colectiva o multilateral, y nunca por un país en solitario. Otra consiste en comprobar hasta qué punto goza del apoyo del pueblo al que

⁶¹¹ Castañeda, Jorge. "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectiva", *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM/CONACULTA/FCE, 1992, vol III, págs. 273 - 274

⁶¹² Lenin, Vladimir Ilich. *El imperialismo como etapa superior del capitalismo*. En **Obras completas**, t. 27, p. 389.

pretende ayudar. Y también se puede verificar que la opinión de los restantes países de la zona haya sido tenida en cuenta y sea favorable.

3. **Ser el último recurso:** la intervención militar solamente puede justificarse cuando se hayan examinado todas las opciones no bélicas para la resolución pacífica de la crisis y existan motivos razonables para pensar que otras medidas no tendrían éxito.
4. **Disponer de unas perspectivas de éxito razonables:** la acción militar solamente puede estar justificada si tiene unas posibilidades razonables de éxito, si las consecuencias derivadas de la actuación no se prevén peores que la no intervención, y si no supone un riesgo de desencadenar un conflicto aún mayor.

En este sentido, se retoman los mismos puntos relativos a la ayuda humanitaria, por lo que no vamos a seguir extendiéndonos en ellos.

Nos quedan dos: la proporcionalidad de los medios y que la intervención sea decidida por una autoridad competente.

En el primer caso, aludimos tanto a la idea expresada en las políticas de ayuda humanitaria (la escala, duración e intensidad debe ser la mínima necesaria para asegurar el objetivo de protección de las personas; la acción debe estar proporcionada respecto al propósito pretendido, y mantener su ponderación frente a la magnitud de la provocación inicial; las consecuencias sobre el sistema político del país afectado deben ser las estrictamente necesarias para la consecución de los objetivos de la intervención), pero también hay que considerar el aspecto financiero.

Y esto se conecta con el criterio de la autoridad competente. Desde el punto de vista de muchos pro- interventores, basta con que Naciones Unidas sea el que decida una intervención para que esta sea válida, legítima y en nombre de los derechos humanos y de la comunidad internacional. De hecho, en el Informe se indica que el rol principal recae en el Consejo de Seguridad, órgano legitimado para autorizar una intervención militar por motivos humanitarios. En casos específicos, el Informe propone dos soluciones institucionales: una es llevar la cuestión ante la Asamblea General en Sesión Especial de Emergencia según el procedimiento de Unión por la Paz (utilizado para las operaciones emprendidas en Corea en 1950, en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960).; la segunda consiste en una actuación de organizaciones regionales conforme al Capítulo VIII de la Carta y dentro de su área de actuación, que debería verse seguida a continuación por una petición de en Liberia al principio de los años noventa y Sierra Leona en 1997⁶¹³. Pero nosotros consideramos que este punto no fue tratado de manera satisfactoria en el Informe y no sólo al tratar el tema de la intervención militar, sino de cualquiera, tomando en cuenta lo mismo que plantea el Informe al respecto:

⁶¹³ Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed. *La Responsabilidad de Proteger ...*, op.cit., párrafos 4.15 a 4.43

*“Para lograr un consenso respecto de la intervención no basta con decidir quién ha de autorizarla y cuándo es legítimo que se produzca. También hay que decidir cómo intervenir para que la honestidad de los objetivos no se vea empañada por unos medios inadecuados... En este contexto, el problema radica en encontrar tácticas y estrategias de intervención militar que permitan salvar la distancia que hoy separa a un concepto anticuado del mantenimiento de la paz y a las operaciones militares a gran escala que pueden tener efectos mortíferos para la población civil”*⁶¹⁴.

Para el CIISE, la Cruz Roja sería el candidato obvio para entregar pruebas fiables sobre casos de graves violaciones a los derechos humanos, y servir para determinar una intervención militar en los términos que hemos indicado. Pero la Cruz Roja, como hemos indicado, es neutral y pretende mantener su neutralidad, lo que llevó al CIISE a mirar hacia los órganos y organismos de las Naciones Unidas, como los altos comisionados para derechos humanos y para los refugiados, quienes preparan informes que podrían ser útiles.

El problema es que gran parte de ellos depende primero de personal realmente cualificado en las sedes regionales (cosa que deja bastante que desear y lo comprobamos en el caso de Haití), de los informes nacionales entregados por el Estado (que también dejan mucho que desear) y que normalmente tienen al menos un par de años de retraso de información. Esto lleva a que a los datos aportados por los organismos de Naciones Unidas sean insuficientes por lo que hay que recurrir a los de otros organismos internacionales, ONGs y hacer uso de la atribución dada al Secretario General en el artículo 99 de la Carta que confiere a este funcionario autoridad para *“llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”*.

Y hay otro hecho evidente: Naciones Unidas no ha tenido ni el mandato ni el presupuesto e infraestructura necesarios para el trabajo de más largo plazo de consolidación de la paz, indispensable para evitar el resurgir de la violencia. En realidad, la ONU no ha sido dotada por los Estados, en particular del Consejo de Seguridad, para imponer la paz ni para ser consistente en la fase posterior a la negociación de los acuerdos de paz. Lo que conecta con el asunto de la proporcionalidad de los medios. Cuando es Estados Unidos o Gran Bretaña quienes usan la fuerza humanitariamente generalmente usa recursos desproporcionados. Pero en caso de Naciones Unidas, está en déficit. La explicación a las limitaciones y a la inacción se encuentra en las luchas de poder y en los intereses de los miembros del Consejo de Seguridad, que determinan sus decisiones. Esas luchas de poder se convierten en inhibiciones y falta de respuestas concretas ante las demandas de acción de las misiones en el terreno, como quedó de manifiesto ante el genocidio en Rwanda en 1994, del que alertó entonces repetidamente el representante de la ONU en el terreno el comandante de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Rwanda (UNAMIR) Roméo Dallaire.

Por ambos motivos, para el Grupo de Alto Nivel la solución a este problema radicaría en crear un órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la

⁶¹⁴ *Ibidem*, párrafo 1.23

paz, facultado para ocuparse atentamente de los países en situación de riesgo y seguir la marcha de la situación allí, asegurar la acción concertada de donantes, organismos, programas e instituciones financieros y movilizar recursos financieros para una paz sostenible.

Pero el principal problema es que el informe se presentó posteriormente a los atentados terroristas del 11S a Nueva York (Estados Unidos), lo que produjo un cambio en la agenda internacional cuya prioridad pasó a ser la lucha contra el terrorismo.

Esto último lo podemos ver en la forma como se asumió por parte de Naciones Unidas el Informe. Tanto el compromiso moral como la propuesta doctrinal presente en él serían la base de los dos siguientes textos claves sobre la injerencia humanitaria: **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos**⁶¹⁵, hecho público el 22 diciembre de 2004, y dirigido por Anand Panyarachum, ex primer ministro de Tailandia; y en el presentado por Kofi Annan el 21 marzo de 2005, **Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos**⁶¹⁶.

8.6. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.

El primero fue también obra colectiva de un Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, creado en este caso por el Secretario General Kofi Annan. En Septiembre del 2003⁶¹⁷ Kofi Annan en su discurso ante la Asamblea General, advirtió a los Estados miembros que la Organización había llegado a una encrucijada en el camino. Podían ponerse a la altura de las circunstancias y conjurar las nuevas amenazas o correr el riesgo de ir desapareciendo en vista de la discordia cada vez mayor entre los Estados y su actuación unilateral. Para tener una guía del camino a seguir, el Secretario General estableció el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio con la tarea de formular nuevas ideas acerca de las normas e instituciones que requiere la Organización para ser eficaz en el siglo XXI.

⁶¹⁵ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, op.cit.*. Es importante leer además *Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Londres, 2005 (www.unmp.forumone.com/spanish.html)

⁶¹⁶ Secretario General de Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General*. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005) (www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf). Ver, también, el discurso de Annan presentando el informe ante la Asamblea General (www.un.org/spanish/largerfreedom/annex.htm), así como su artículo: ““En mayor libertad”: hora decisiva en la ONU”, en: *Foreign Affairs* en español, julio-septiembre 2005

⁶¹⁷ Declaración del Secretario General Kofi Annan ante la Asamblea General, 23 de septiembre de 2003 en <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/58/sgmessageAG.htm>

Según las palabras del presidente el ex Primer Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, el informe *“presenta una nueva visión de la seguridad colectiva, que abarca todas las principales amenazas a la paz y seguridad internacionales presentes en el mundo”*.⁶¹⁸

Todos los expertos (entre los que se contaba Amre Moussa (Egipto) Secretario General de la Liga de Estados Árabes o Brent Scowcroft (Estados Unidos) Teniente General de la Fuerza Aérea y Asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos⁶¹⁹) coincidieron en que vivimos en un mundo con amenazas nuevas e incipientes que no podían haberse previsto cuando se fundó la ONU en 1945 y en que cada Estado necesita la cooperación internacional para su seguridad. Las amenazas que identificó el Informe del Grupo de Alto Nivel y que amplió el Secretario General son también significativas por lo que respecta a su sensibilidad con respecto al actual entorno de seguridad global.

El informe especificó seis amenazas sin fronteras:

1. las amenazas económicas y sociales, incluyendo la pobreza,
2. las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental;
3. los conflictos entre Estados; los conflictos internos, incluyendo la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala;
4. las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
5. el terrorismo; y
6. la delincuencia organizada transnacional⁶²⁰.

Esta nueva línea de pensamiento reconoce que la globalización incide en la capacidad de una nación para responder a las amenazas, así como en la capacidad de la

⁶¹⁸ “El Grupo de alto nivel presentará un plan para hacer frente a las amenazas del siglo XXI, hacer más seguro al mundo y fortalecer a las Naciones Unidas” en http://www.un.org/spanish/secureworld/pressrel_1.html, el 30 de noviembre de 2004.

⁶¹⁹ El Grupo de Alto Nivel estaba compuesto por los siguientes miembros: Anand Panyarachun, presidente (Tailandia), ex primer ministro de Tailandia; Robert Badinter (Francia), miembro del Senado Francés y ex ministro de Justicia de Francia; João Clemente Baena Soares (Brasil), ex secretario general del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil y secretario general de la Organización de Estados Americanos; Gro Harlem Brundtland (Noruega), ex primer ministro de Noruega y director general de la Organización Mundial de la Salud; Mary Chinery-Hesse (Ghana), vicepresidenta de la Comisión Nacional de Planificación para el Desarrollo de Ghana y ex directora general adjunta de la Organización Internacional de Trabajo; Gareth Evans (Australia), presidente del Grupo Internacional de Crisis y ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia; David Hannay (Gran Bretaña), ex representante permanente del Gran Bretaña ante la Organización de las Naciones Unidas y enviado especial del Gran Bretaña a Chipre; Enrique Iglesias (Uruguay); presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y ex ministro de Asuntos Exteriores de Egipto; Satish Nambiar (India), ex teniente general del Ejército de la India y comandante de la UNPROFOR; Sadako Ogata (Japón), presidente de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón y alto comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados; Yevgeny Primakov (Federación Rusa), ex primer ministro de la Federación Rusa; Qian Qichen (China), ex viceprimer ministro y ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China; Nafis Sadik (Pakistán), enviada especial del secretario de la ONU para el SIDA en Asia y ex directora ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas; Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania), ex primer ministro de la República Unida de Tanzania y secretario general de la Organización para la Unidad Africana; y Brent Scowcroft (Estados Unidos), ex teniente general de las Fuerzas Aéreas y asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América.

⁶²⁰ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, a instancias del secretario general, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, p. 2.

comunidad internacional para evitarlas. Para contrarrestar esta situación fueron elaboradas más de 100 recomendaciones para el cambio que abordan diferentes cuestiones que luego debían ser discutidas en la 60 sesión de la Asamblea General, dedicada al estudio del cumplimiento de los Objetivos del milenio para el desarrollo, y que sirvieron como recomendaciones para fijar el programa de la Cumbre especial de las Naciones Unidas de septiembre del año 2005.

Como consecuencia, para hacer frente a dichos problemas la Organización necesitaría que sus instituciones actuales funcionen mejor y eso comprendía:

- Revitalizar la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.
- Restablecer la credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos (“universalizarla” para que esté integrada por los 191 miembros de la ONU en vez de los 53 actuales)
- Aumentar la credibilidad y eficacia del Consejo de Seguridad, hacienda que su composición refleje mejor las realidades mundiales actuales.
- Crear nuevas instituciones para enfrenarse a nuevos lances y desafíos. Los expertos recomiendan establecer una comisión para la consolidación de la paz, un mecanismo absolutamente nuevo en NU, en que tendrían que participar el CS, Consejo Económico y Social, autoridades y donantes nacionales. Una comisión de eso tipo, trabajando en estrecha cooperación con organizaciones regionales y las instituciones financieras internacionales, que podría prestar atención necesaria a los países que salen de un conflicto.
- Fuera de la ONU un foro que se reunirán los jefes de Estado de los 20 países más grandes (desarrollados y en vías de desarrollo), serviría a los efectos de una gestión coherente de la política internacional en la esfera monetaria, financiera, comercial y de desarrollo. Es esencial una mejor colaboración con las organizaciones regionales y el informe propone una serie de principios que forman una alianza más estructurada entre ellas y las NU.
- El informe contiene la recomendación de reforzar la función crítica que cabe al secretario general respecto a la paz y la seguridad. El jefe de la ONU, para actuar con mayor eficacia; debería tener mucho más poder para administrar la Secretaría y se exigiría al mismo tiempo que rindiera cuenta de esa administración. También necesita más apoyo para sus funciones de mediación y mayores posibilidades de configurar una estrategia efectiva para consolidar la paz.
- Crear un segundo puesto de vicesecretario general encargado de cuestiones de paz y seguridad, para que el secretario tenga capacidad para supervisar las funciones sociales, económicas y de desarrollo de la ONU y sus numerosas funciones respecto de la paz y la seguridad.

En total los expertos han elevado una lista de 100 recomendaciones, que constan de más de un centenar de páginas y 300 epígrafes.

Este Grupo apoyó el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger y consideró que el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional era una medida que se podía adoptar si fuera necesaria y en último recurso. El Grupo propuso

algunos criterios básicos para legitimar la autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad “*en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir*”; esos criterios incluían la gravedad de la amenaza, el hecho de que se empleara la fuerza como “último recurso” y la proporcionalidad de la respuesta.

El problema era enfrentarse a explicar el papel del Consejo de Seguridad en el esquema que estaban presentando. Cuando un Estado arremete contra otro, la comunidad internacional, a través de la ONU, o con su autorización, ejerce las medidas necesarias para restablecer el orden; cuando un Estado aplica medidas que afectan a su población de forma tal que sea imposible ignorarlo, la comunidad también puede actuar porque se considera que acciones que acontecen en el interior de un Estado pueden afectar a la seguridad y paz internacional. En los hechos, se han presentado una serie de situaciones ambiguas. Este problema se debe a que hay diferentes posiciones sobre entre que el Consejo de Seguridad tenga la potestad de evaluar un acto de agresión y establecer los criterios en que se basará para hacerlo, así como cuáles son los reales objetivos de los Estados para participar.

*...al tratar de aplicar el texto expreso de la Carta, se suscitan en la práctica tres cuestiones particularmente difíciles: en primer lugar, la del Estado que aduce el derecho a recurrir a la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; en segundo lugar, la del Estado que parece estar planteando una amenaza externa, real o posible, a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras, pero no hay acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y, en tercer lugar, la de la amenaza de índole primordialmente interna, para la propia población de un Estado.*⁶²¹

Estos inconvenientes se plantean porque sin importar los documentos, los países siempre actuaran como mejor consideren para sus propios intereses, y el propósito es llegar a conciliar esos intereses para mantener el equilibrio que permite el orden internacional, estableciendo criterios comunes⁶²². Pero las cosas no siempre son muy claras, así que para que el Consejo de Seguridad decida utilizar las provisiones del uso de la fuerza del Capítulo VII de la Carta, deberá medir qué resulta más beneficioso para la operación: si la inacción, o el uso de la fuerza.

Teóricamente, sólo cuando estén previstas las consecuencias políticas, económicas y humanitarias, el Consejo debería autorizar el uso de la fuerza. Pero en la práctica ello no ocurre. Está contenida en el artículo 51 de la Carta, al señalarse que un Estado puede actuar en legítima defensa hasta que el Consejo adopte las medidas que considere necesarias. Para que ello ocurra, es indispensable que el Estado agredido informe. Se señala inmediatamente, pero es de evidente sentido común que la situación llega al conocimiento del Consejo cuando el Estado agredido está adoptando medidas

⁶²¹ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, op.cit.*, párrafo 187

⁶²² “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales depende en gran medida de que haya aceptación y un concepto común en el mundo de cuándo es legal y legítimo utilizar la fuerza. Si existe uno de estos elementos, pero no el otro, el orden jurídico internacional siempre quedará debilitado y la seguridad del Estado y del ser humano quedará expuesta a un riesgo mayor”. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, op.cit.*, párrafo 184.

para repeler el ataque. No está asentada en la práctica la obligación de informar previamente a una acción armada.

*Muchas personas creyeron que era perfectamente natural que los Estados Unidos solicitaran el apoyo del Consejo de Seguridad para la guerra en el Iraq en 2003. Sin embargo, las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad. El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo. Si así fuese, nuestra fe en él sería mucho mayor. Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo.*⁶²³

La cuestión radica en que más que la información, lo que prima en la autorización del uso de fuerza bajo el Capítulo VII es la decisión política. Desde la ONU se considera que el autorizar una operación de mantenimiento de paz que no cuenta con recursos ni apoyo traerá únicamente el desprestigio de la autoridad del Consejo de Seguridad, afectando a otras operaciones. Por eso, como indicamos para el caso del artículo 51, no hay intención de modificar el Consejo de Seguridad.

*“La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en lograr que el Consejo funcione mejor. Cuando considere si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, los miembros del Consejo deben llegar a un acuerdo sobre cómo sopesar la gravedad de la amenaza... Por lo tanto, recomiendo que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que establezca estos principios y exprese su intención de regirse por ellos al decidir si ha de autorizar o prescribir el uso de la fuerza.”*⁶²⁴

8.7. Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos.

Un concepto más amplio (A/59/2005) fue un programa de reforma para ser debatido en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General, la “Cumbre del Milenio + 5”, convocada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005.

El Secretario General Kofi Annan se dedicó a cuestiones tales como la reforma radical de la ONU, la ampliación del Consejo de Seguridad, la adopción de un tratado internacional contra el terrorismo y la potenciación de la lucha contra la pobreza mundial. Dicho informe contiene 63 páginas y plantea las recomendaciones presentadas al Secretario, en noviembre del año 2004, por el comité de expertos internacionales.

En la introducción del informe, titulada “2005, Una oportunidad histórica”, el secretario general expresa que aprovechando la Cumbre Mundial 2005 que examinará los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas los dirigentes mundiales pueden tomar decisiones que conlleven a:

⁶²³ *Ibidem*, párrafo 82.

⁶²⁴ *Ibidem*, párrafo 1.26.

*Reducir a la mitad la pobreza en el mundo y frenar la propagación de las principales enfermedades conocidas, reducir la prevalencia de los conflictos violentos y del terrorismo. Fortalecer el respeto de la dignidad humana en todos los países. Crear instituciones internacionales más modernas para ayudar a la humanidad a alcanzar esos nobles objetivos. Actuando con audacia —y actuando juntos— podemos hacer que en todas partes los seres humanos estén más seguros, sean más prósperos y tengan mejores posibilidades de gozar de sus derechos humanos fundamentales*⁶²⁵.

Para ello, lo importante es fortalecer el papel de Naciones Unidas:

*En el presente informe sostengo que los principios y propósitos de las Naciones Unidas enunciados en la Carta siguen siendo tan válidos y pertinentes hoy como lo eran en 1945 y que el momento actual brinda una valiosa oportunidad de ponerlos en práctica. Sin embargo, aunque los propósitos deben ser firmes y los principios constantes, la práctica y la organización deben progresar al ritmo de los tiempos. Para ser un instrumento útil que ayude a los Estados Miembros y a los pueblos del mundo a responder a los desafíos descritos en las secciones II a IV, las Naciones Unidas deben adaptarse plenamente a las necesidades y circunstancias del siglo XXI. Deben estar abiertas no sólo a los Estados sino también a la sociedad civil, que desempeña, en los planos nacional e internacional, un papel cada vez más importante en los asuntos mundiales. Deben derivar su fortaleza de las asociaciones que establezcan y de su capacidad de hacer participar a sus asociados en coaliciones eficaces para impulsar el cambio en todas las esferas en que es necesario actuar para promover un concepto más amplio de la libertad.*⁶²⁶

Al plantear la reforma de la Organización, Annan propuso una “revitalización de la Asamblea General y apremio a los estados miembros a adoptar el paquete de modificaciones durante la 60 sesión de la Asamblea”.

*Es evidente que nuestra Organización, como tal, fue concebida para otra época. También es evidente que no todas nuestras prácticas actuales están adaptadas a las necesidades de hoy. Es por ello que los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron, en la Declaración del Milenio, la necesidad de fortalecer las Naciones Unidas a fin de convertirlas en un instrumento más eficaz para el logro de sus objetivos prioritarios.*⁶²⁷

El informe del Secretario General contiene las propuestas de crear el Fondo de la ONU a favor de democracia; de obligar a los países industrializados a dotar el 0.7% de su PIB para el desarrollo y conseguir esta meta para el año 2015, agregando que el desarrollo debe ser sostenible y sosteniendo que todos los esfuerzos serán inútiles si se continúa degradando el medio ambiente y agotando los recursos naturales. Resulta significativo el hecho de que el concepto fundamental del informe observe que “no sólo el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos son imperativos; también se refuerzan mutuamente”. La importancia que el secretario general atribuye a la necesidad de promover varias libertades se basa en el concepto de desarrollo del Premio Nobel Amartya Sen, que propone ampliar las libertades humanas para vivir una vida más

⁶²⁵ Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*, párrafo nota 22, párr. 1, www.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/

⁶²⁶ *Un concepto más amplio de la libertad...* párrafo 153.

⁶²⁷ *Un concepto más amplio de la libertad...* párrafo 154.

próspera y plena.⁶²⁸ **Un concepto más amplio de libertad** señala, concretamente, el papel que desempeña la ONU en este proceso, sugiriendo recomendaciones para ayudarla a mejorar las salvaguardias de la institución: “*libertad para vivir sin miseria*”, “*libertad para vivir sin temor*” y “*libertad para vivir con dignidad*”. Estas secciones se refieren a optimizar la capacidad de los Estados miembros en lo que respecta a promover, respectivamente, el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos; la democracia; y el Estado de Derecho. El documento también hace hincapié en las implicaciones para la democracia, mencionando la relación entre estas libertades y el apoyo manifestado para la creación de un Fondo de la ONU para la Democracia que ayude a fomentar una gobernanza democrática a escala mundial.

También hay que lograr el cumplimiento riguroso por los Estados miembros de un tratado sobre no proliferación de armas nucleares y de los convenios sobre la prohibición de otro tipo de armas de destrucción masiva.

En la segunda parte del informe, titulada “Libertad para vivir sin miseria”, el secretario general se ocupa de los temas del desarrollo y la cooperación internacional. Sugiere además que:

Corresponde a cada país en desarrollo la responsabilidad primordial de su propio desarrollo: fortalecer la buena gobernanza, luchar contra la corrupción y adoptar políticas y hacer inversiones que permitan un crecimiento impulsado por el sector privado y aumenten al máximo la disponibilidad de recursos internos para financiar estrategias nacionales de desarrollo.

*Por su parte, los países desarrollados se comprometen a actuar de manera que los países en desarrollo que adopten estrategias de desarrollo transparentes, fidedignas y adecuadamente valoradas reciban todo el apoyo que necesitan, en forma de más asistencia para el desarrollo, un sistema de comercio más orientado al desarrollo y la ampliación e intensificación del alivio de la deuda.*⁶²⁹

En la tercera parte, titulada “Libertad para vivir sin temor”, el informe analiza el tema de la seguridad internacional. Propone, además, la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz cuyas funciones serían:

Inmediatamente después de acabada una guerra, mejorar la planificación de las Naciones Unidas para lograr una recuperación sostenida, centrándose al principio en establecer las instituciones necesarias; ayudar a conseguir una financiación previsible de las primeras actividades de recuperación, en parte proponiendo distintos mecanismos posibles de financiación basados en cuotas, de carácter voluntario y permanente; mejorar la coordinación de las múltiples actividades que desarrollan los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas después de los conflictos; proporcionar un foro en el que las Naciones Unidas, los principales donantes bilaterales, los países que aportan contingentes, las entidades y organizaciones regionales pertinentes, las instituciones financieras internacionales y el gobierno nacional o de transición del país interesado puedan compartir información acerca de sus respectivas estrategias de recuperación después de un conflicto a fin de lograr una mayor coherencia; examinar periódicamente los progresos realizados en el logro de los objetivos de la

⁶²⁸

Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999.

⁶²⁹

Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 32.

*recuperación a plazo medio, y mantener la atención política en la fase de recuperación después de un conflicto*⁶³⁰.

La cuarta parte del informe, titulada “Libertad para vivir en dignidad”, el secretario general reflexiona sobre la promoción y la protección de los derechos humanos. Indica además que se debe avanzar hacia la meta de asumir la “responsabilidad de proteger” a las víctimas posibles o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia.

En la quinta parte del informe se plantean medidas para el “fortalecimiento de las Naciones Unidas”. Plantea la eliminación del Consejo de Administración Fiduciaria y la creación de un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente que reemplace a la Comisión de Derechos Humanos existente.

Como ya señalamos, la creación del Consejo fue lo más relevante de este informe⁶³¹, pero ello no significa que fuera un éxito, ya que se reemplazó a la Comisión de los derechos humanos, en donde participaban 53 países, por un órgano menos representativo, cuyos miembros son elegidos no por grupos regionales, sino por una votación de dos tercios de la Asamblea General porque “*hay que hacer algo para hacer que las actividades de la ONU en materia de derechos humanos sean más efectivas*”⁶³². La razón para cambiar a la Comisión era porque constaba que no estaba actuando de manera tan eficaz y más de una vez había sido criticada por permitir que las naciones que más violan los derechos humanos utilizasen su pertenencia a la misma para protegerse los unos a los otros de las condenas.

*Para que las Naciones Unidas cumplan las expectativas de los hombres y las mujeres de todo el mundo y, de hecho, para que la Organización asigne a la causa de los derechos humanos la misma importancia que a las causas de la seguridad y el desarrollo, los Estados Miembros deberían convenir en reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente y composición más reducida. Los Estados Miembros deberían decidir si desean que el Consejo de Derechos Humanos sea un órgano principal de las Naciones Unidas o un órgano subsidiario de la Asamblea General, pero en ambos casos sus miembros serían elegidos directamente por la Asamblea General por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. La creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros deberán determinar la composición del Consejo y la duración del mandato de sus miembros. Los miembros del Consejo deberían comprometerse a acatar las normas de derechos humanos más rigurosas*⁶³³.

“No es un secreto que la Comisión puede ser mucho más efectiva” afirmó Annan. Además el secretario general mencionó la incorporación durante los últimos años a la Comisión tales estados como Cuba, Libia y Sudán que aspiran “no a fortalecer

⁶³⁰ Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 115.

⁶³¹ Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 135.

⁶³² Annan pide a los miembros de la ONU que acuerden en septiembre la ampliación del Consejo de seguridad. Agencia de noticias Europa press 21 de marzo de 2005 <http://es.news.yahoo.com/050321/4/3yvii.html>

⁶³³ Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 183.

*los derechos humanos sino a protegerse a sí mismo de la crítica o a criticar a los demás”, lo que llevó al “déficit de la confianza que oscurece del sistema de NU en general”.*⁶³⁴

El informe toma los planteamientos de la CIISE, pero no por completo. Por lo que se refiere a los derechos humanos en general Kofi Annan solicitó a los gobiernos de los Estados que ratifiquen y cumplan todos los tratados que tienen relación con la protección de los civiles y los urgió a adoptar las bases de una respuesta colectiva contra el genocidio, limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

*Los derechos humanos son igualmente fundamentales para los pobres y para los ricos, y su protección es tan importante para la seguridad y prosperidad del mundo desarrollado como para la del mundo en desarrollo. Sería un error tratar los derechos humanos como si estuvieran contrapuestos a otros objetivos, como la seguridad y el desarrollo. Cederíamos terreno en la lucha contra los horrores de la pobreza extrema o el terrorismo si, en nuestros esfuerzos por acabar con esos males, negáramos los mismos derechos humanos de los que esos flagelos privan a la ciudadanía. Las estrategias basadas en la protección de los derechos humanos son fundamentales tanto para nuestra posición moral como para la eficacia práctica de nuestras acciones.*⁶³⁵

Aunque Annan reconoció que iba a ser difícil conseguir el consenso de los países miembros respecto a estas cuestiones, reflejó que en el informe hay “*muchas cosas*” que ayudarían a muchos Estados y confió que la mayoría de las naciones entiendan que las propuestas son de interés a largo plazo. También pidió que tuvieran en cuenta que la ONU tiene 191 miembros y que esta “*intentando abordar los problemas de todas las regiones*”⁶³⁶ y postuló que es de interés para todos la reforma de la organización.

Ahora bien, se mencionan los derechos humanos, se menciona el terrorismo⁶³⁷, se menciona la seguridad humana... pero no se hace una sola referencia concreta sobre el tema de reformar o perfeccionar el mecanismo de seguridad colectiva, salvo para constatar la carencia del consenso más elemental en esa materia.

...un elemento esencial del consenso que buscamos ha de ser un acuerdo sobre cuándo y cómo se puede hacer uso de la fuerza para defender la paz y la seguridad

⁶³⁴ Annan pide a los miembros de la ONU que acuerden en septiembre la ampliación del Consejo de seguridad. Agencia de noticias Europa press 21 de marzo de 2005 <http://es.news.yahoo.com/050321/4/3yvii.html>

⁶³⁵ *Un concepto más amplio de la libertad...* párrafo 140.

⁶³⁶ Annan pide a los miembros de la ONU que acuerden en septiembre la ampliación del Consejo de seguridad. Agencia de noticias Europa press 21 de marzo de 2005

⁶³⁷ Sobre el tema del terrorismo, Annan buscó equilibrar las preocupaciones de Estados Unidos sobre el terrorismo y la proliferación de armas y centrarse en el desarrollo de los países pobres. En su informe el Secretario General ofreció una nueva definición del terrorismo como “*cualquier acto, que cause muerte o heridas serías a civiles o no-combatientes con la intención de intimidar a una comunidad, un gobierno u organizaciones internacionales.*” Como destacó Kofi Annan, la Asamblea General tenía que elaborar y en septiembre del año 2006 adoptar la Convención antiterrorista, que contenía la siguiente definición. “*Nosotros tenemos que convencer a todos que puedan tener tentación de apoyar el terrorismo, que esta es una medida no aceptable y no eficaz de lograr sus metas*” dijo Annan y luego expresó la confianza en “*que los países miembros avancen*” en este punto. Pervushin, M. “Kofi Annan corrió al riesgo” publicado por internet Agencia de Noticias Strana.ru 21 de marzo de 2005

*internacionales. En los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados Miembros. Han discrepado acerca de si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria, para defenderse de amenazas inminentes, si tienen derecho a utilizarla de manera preventiva, para defenderse de amenazas latentes o no inminentes, y si tienen el derecho —o quizás la obligación— de utilizarla como protección, para salvar a los ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables.*⁶³⁸

Las discrepancias básicas sobre el recurso a la fuerza armada según Kofi Annan se producían en relación con el derecho de los Estados a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria para defenderse de amenazas inminentes, preventiva para hacer frente a las amenazas latentes y protectora para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de genocidios o crímenes comparables.

Se identifican en este informe tres ámbitos de discordia:

1. discrepancias sobre si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria, para defenderse de amenazas inminentes;
2. discrepancias acerca de si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar para defenderse de amenazas latentes o no inminentes; y
3. discrepancias sobre si los Estados tienen el derecho —o quizás la obligación— de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables.

El Informe acierta al sostener que la Carta de las Naciones Unidas tiene respuestas adecuadas para los tres casos:

1. bien utilizando el derecho inmanente a la legítima defensa en el caso de amenazas inminentes,

*Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el Artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido.*⁶³⁹

2. bien recurriendo a la autoridad del Consejo de Seguridad, que tiene competencias suficientes para decidir el uso de la fuerza armada frente a amenazas latentes.

*Cuando las amenazas no son inminentes sino latentes, la Carta concede autoridad plena al Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales. En cuanto al genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?*⁶⁴⁰

⁶³⁸ Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 122.

⁶³⁹ Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 124.

⁶⁴⁰ Un concepto más amplio de la libertad... párrafo 125.

3. y también en los casos de protección de poblaciones vulnerables en casos de crímenes tan graves como el genocidio o similares.

Pero falla cuando se trata de establecer claramente en qué condiciones se aplicaría la responsabilidad de proteger, si es un derecho o una obligación, quién puede o debe decidir su aplicación y con qué criterios de legitimidad. Las condiciones deben limitar dicha responsabilidad a casos muy extremos, por esa razón es apropiado que sólo pueda aplicarse ante genocidios o crímenes similares. Los criterios que propone el Secretario General son útiles para determinar la legitimidad de una intervención de estas características y pueden ayudar especialmente a fomentar la rendición de cuentas por parte de las autoridades con competencias para adoptar esas decisiones, en este caso, el Consejo de Seguridad. Ello es aún más importante si tenemos en cuenta que la responsabilidad de proteger difícilmente podrá concebirse como una obligación jurídica de Derecho internacional en un futuro próximo. En consecuencia, no parece razonable esperar a que la distribución de poder en el mundo cambie radicalmente y se eliminen los riesgos de dobles raseros para tomar la decisión de salvar vidas en los casos en que se pueda actuar para proteger a ciudadanos en situaciones de extrema vulnerabilidad.

¿Qué hace Annan? Destacar la necesidad de conseguir que el Consejo de Seguridad funcione mejor y para ello propone que el propio Consejo apruebe una resolución en la que se expongan los principios que permitan determinar cuándo puede ser autorizado el uso de la fuerza armada⁶⁴¹:

... el Consejo debe tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo adecuado de la acción militar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión; y si hay una posibilidad razonable de éxito

Estamos esperando esa opinión.

En ambos documentos se atribuye a los Estados el deber de proteger a sus propios ciudadanos considerándolo como uno de los atributos básicos de la soberanía. En el caso de que un Estado no fuera capaz de hacerlo, la comunidad internacional deberá estar facultada para emplear toda medida coercitiva, incluyendo a la fuerza armada, que fuera necesaria al considerar que los crímenes de lesa humanidad constituyen amenazas para la paz y la seguridad internacionales.

La comunidad internacional asume como responsabilidad proteger a las poblaciones vulnerables víctimas de amenazas como las guerras civiles, insurgencias, genocidios, represiones, violaciones masivas de derechos humanos, colapsos estatales, entre otras. Esta protección se debería hacer, según el primero de los informes, en nombre de una seguridad colectiva entendida en sentido amplio y cuya concreción, que debe alcanzarse a través del consenso, está todavía pendiente. Como señala el texto, los principales actores de la lucha contra tales amenazas con el fin de alcanzar el desafío

⁶⁴¹ *Un concepto más amplio de la libertad...* párrafo 126. Ver también el párrafo 7 letra b) del Anexo “Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno”, del mismo documento.

central del siglo XXI (lograr un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo) siguen siendo los Estados soberanos, pero bajo los principios recogidos en la Carta de Naciones Unidas. Por ello, tampoco se aprueban las intervenciones unilaterales ya que siempre se deberá contar con la autorización expresa del Consejo de Seguridad

Ahora bien, tomando en cuenta el obvio problema de que es necesario crear órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la paz, ambos informes proponen la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz. Tal y como se plantea en el primero de los mencionados informes, dicha Comisión estaría destinada a evitar el colapso de un Estado que le pueda llevar a la guerra, y a prestar asistencia en los países en transición de la guerra a la paz. El Consejo de Seguridad debería de crear esta Comisión cuyas funciones principales serían:

- Constatar qué Estados se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso (Alerta temprana);
- organizar, de forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más (Acción preventiva);
- ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto, una vez cesado, y la consolidación de la paz (Consolidación paz);
- coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el periodo necesario (Consolidación paz).

Entre el 14 y el 16 septiembre de 2005, se celebró la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas. La agenda organizada por Kofi Annan incluía la reforma de la organización que ya hemos esbozado, el desarrollo, el terrorismo, la consolidación, mantenimiento y establecimiento de la paz, la responsabilidad de proteger, los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, la asistencia humanitaria y la actualización de la Carta de las Naciones Unidas, entre otros temas, en medio de una serie de denuncias de corrupción interna los ataques de Estados Unidos y por la división e impotencia de la organización ante la crisis de Irak.⁶⁴²

Todos los Estados Miembros aceptaron oficialmente la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración

⁶⁴² Cuando Kofi Annan fue designado como Secretario General de las Naciones Unidas, mencionó en su discurso de aceptación, que sus objetivos para su período de mandato contemplaban: "hacer de las Naciones Unidas una Organización más reducida, más eficiente y más eficaz, más receptiva a los deseos y las necesidades de sus Miembros y más realista en sus objetivos y compromisos". Sin embargo el año 2004, estallaron una serie de problemas que llevó a Annan a calificarlo como "Annus Horribilis", debido principalmente a la división que se originó el año 2003 al interior del Consejo de Seguridad cuando Estados Unidos y el Gran Bretaña pisotearon la característica de voz y veto de la que gozan sus cinco miembros, haciendo caso omiso de quienes no apoyaban la declaratoria de guerra a Irak. El 2004, las cosas empeoraron para la ONU cuando se descubrió que Cascos Azules, enviados en misión de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, habían abusado a jovencitas en Congo y en Liberia. Además se denunció que funcionarios de este organismo que tenían la responsabilidad del Programa "Petróleo por Alimentos" (con un monto aproximado de 65.000 millones de dólares), que tenía como objeto el envío de víveres a Irak a fines de la década de los 90, debido al bloqueo económico del que era afectado por parte de la Comunidad Internacional, habían recibido jugosos y cuantiosos sobornos para el desvío de estos víveres que debían beneficiar a la población civil.

étnica y los crímenes de lesa humanidad. Sobre este punto, el **Documento Final** enuncia en el párrafo 138, la doctrina de la soberanía entendida como obligación de los poderes públicos en virtud de la cual:

*Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.*⁶⁴³

En el **Documento Final** se estableció además que la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, tenía también la “la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta”, para ayudar a proteger a las poblaciones de esos crímenes. En consecuencia, la comunidad internacional debe “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad” y colaborar con Naciones Unidas para que la Organización se dote de una capacidad de alerta temprana para detectar estos crímenes.

Pero, a continuación (párrafo 139), reconoce que “la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas” tiene también “la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” para ayudar a proteger a las poblaciones de esos crímenes. Pero “si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población” entonces:

*En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.*⁶⁴⁴

Los dirigentes mundiales también estuvieron de acuerdo en que cuando un Estado no cumpliera esa responsabilidad, todos los Estados (la “comunidad internacional”) eran responsables de ayudar a proteger a las poblaciones amenazadas, y que primero deberían utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios

⁶⁴³ Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/RES/60/1Sexagésimo Período de Sesiones, temas 46 y 120 del programa, 24 de octubre de 2005, párrafo 138.

⁶⁴⁴ *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005... párrafo 139.*

pacíficos. Más tarde, si esos medios resultan ser inadecuados y si “*es evidente que las autoridades nacionales no protegen*” a la población, la comunidad internacional debe actuar de manera “*oportuna y decisiva*” a través del Consejo de Seguridad y de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En el Documento Final de la Cumbre Mundial se hacía hincapié también en la “*necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger*”.

En este punto es importante señalar que el país que tomó la batuta de la discusión no fue Estados Unidos o Francia, sino Canadá, que tomó el concepto de *responsabilidad de proteger* como prioridad central en la Cumbre, y logró vencer las reticencias de Rusia y gran parte de los miembros del Movimiento de Países No Alineados. Estas reticencias quedaron muy bien resumidas en las palabras del presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe:

*El concepto que deberíamos crear para el futuro de las Naciones Unidas no debería estar repleto de nociones ambiguas que presentan una oportunidad para los Estados que buscan interferir en los asuntos internos de otros Estados. Conceptos como la “intervención humanitaria” o la “responsabilidad de proteger” deben ser analizados con minuciosidad para poner a prueba los motivos de sus defensores.*⁶⁴⁵

Ahora bien, una cosa es que el principio se aprobase y otra que fuera sin cuestionarlo. A fin de cuentas, fracasó la reforma del Consejo de Seguridad, lo que hacía que si bien el concepto de proteger fuera aprobado se aprobaba la idea, no la forma en que se aplica. Un ejemplo lo tenemos en la postura de la Unión Africana, que en su documento **Ezulwini Consensus**, aprobado antes de la Cumbre, incluyó referencias explícitas al papel de las organizaciones regionales y la soberanía de los Estados, en especial aludiendo a las organizaciones regionales:

*Ya que la Asamblea General y el Consejo de Seguridad a menudo se encuentran lejos de los lugares de conflicto y pueden no estar en la mejor posición para analizar la naturaleza y el desarrollo de situaciones de conflicto, es necesario que las organizaciones regionales, en las áreas próximas a los conflictos, estén autorizadas para adoptar este tipo de acciones [...]. Es importante reiterar la obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos, sin que sirva de como un pretexto para socavar la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados*⁶⁴⁶.

⁶⁴⁵ Archivo de documentos de declaraciones gubernamentales sobre la responsabilidad de proteger, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/government_statements/

⁶⁴⁶ Archivo de documentos de declaraciones gubernamentales sobre la responsabilidad de proteger, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/government_statements/

8.8. Aspectos negativos de La responsabilidad de proteger

Dos resoluciones se derivaron de este documento que son importantes de mencionar: la 1674 del Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles en conflicto armado reafirma las referencias a la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 e insta a los Estados a cumplir sus responsabilidades tanto ante sus ciudadanos como ante la comunidad internacional; y la resolución 1706 del Consejo de Seguridad que representa la primera vez que se invoca el principio en una resolución relacionada con un conflicto, en este caso el de Darfur (Sudán), por la cual se modificó el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) autorizando a proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física *“sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno de Sudán”*.

Lo criticable de los informes y del Documento Final es que a diferencia del Grupo de la Responsabilidad de proteger, éstos hacen una exposición menos matizada y precisa que la realizada por la Comisión Internacional en su día, y no llegan a concretar la “obligación” internacional que postulan, ni detallan con el rigor debido las condiciones que se deben cumplir para autorizar una intervención armada. En **Un mundo más seguro...**, el Secretario General asume los mismos principios y objetivos propuestos en el informe de la Comisión Internacional, pero lo hace de una manera mucho menos rigurosa y de forma más genérica. Ni tan siquiera llega a reproducir los “criterios básicos de legitimidad”⁶⁴⁷. En la redacción del **Documento Final** fueron eliminados los aspectos más conflictivos como pudiera ser la posibilidad de que las organizaciones regionales pudieran actuar en caso de emergencia, concediendo con posterioridad el Consejo de Seguridad la autorización necesaria. Pero también desapareció la adopción, incluso la aspiración por adoptar, un código de conducta que hubiera permitido legitimar estas intervenciones estableciendo un criterio común para autorizarlas.

Esto se conecta con el otro aspecto negativo (principalmente de **Un concepto más amplio de libertad**), es que no se pronuncian sobre la eventualidad en que el Consejo de Seguridad el que no pueda o no quiera actuar ni se indican medidas en caso en que tampoco se consideran adoptar medidas contra un Estado que intervenga por la fuerza de manera unilateral invocando razones humanitarias. Evidentemente, no existe ningún organismo más legitimado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar por motivos humanitarios. Pero en el Informe se contempla la posibilidad de que pueda volver a repetirse una situación como la planteada con la crisis de Kosovo. En el informe del Grupo de Alto Nivel, esto último se hace de manera muy somera “ (...) en todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones ”⁶⁴⁸. Cesario Gutiérrez Espada añadió que ni siquiera se hace alusión a la eliminación o restricción

⁶⁴⁷ Toman su enunciado de lo propuesto en el informe de la Comisión Internacional: a) Gravedad de la amenaza; b) propósito correcto; c) último recurso; d) proporcionalidad de los medios; y e) balance de las consecuencias. Naciones Unidas. *Un mundo más seguro...* párrafo 207.

⁶⁴⁸ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos...*, op.cit.

del derecho de veto ni se aclara lo que son situaciones urgentes, cómo el Consejo podría dar su autorización a posteriori en el caso de no haberlo hecho de forma previa⁶⁴⁹.

La cuestión que subyace ante esta ambigüedad es si el Consejo de Seguridad sería realmente la única autoridad con capacidad para tomar la decisión de autorizar el uso de la fuerza para proteger a las poblaciones civiles frente a crímenes de lesa humanidad. Una definición más precisa y rigurosa de las condiciones que se deben cumplir para autorizar una intervención armada permitiría reafirmar la legitimidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad y podría servir para evitar su parálisis ante futuras situaciones de extrema gravedad. Sin embargo, como ha señalado algún comentarista, tal y como han sido enunciados por el Secretario General más bien parecen pensados para frenar una acción del Consejo antes que para facilitar la adopción de resoluciones.

Este no es un tema menor, ni lo fue tampoco en los informes. Si los vemos ya no desde el punto netamente de la injerencia, sino en el contexto general de Naciones Unidas, estos textos están conectados con la reforma del organismo y en realidad con la reestructuración de la sociedad internacional. Pero la propuesta de reestructuración fracasó, sobre todo porque Estados Unidos rechazó de plano cualquier idea al respecto y aplicó su rechazo en chantajes, amenazas y todo tipo de acciones muy poco democráticas, pero también porque el resto de Estados están profundamente divididos en sus propuestas.

O sea, que se aprobó el principio pero no la forma de aplicarse.

Lo que tenemos aquí es que ya sea en **La responsabilidad de proteger**, **Un mundo más seguro** o **Un concepto más amplio de libertad**, es clave es el modelo de seguridad colectiva. En **Un mundo más seguro**, se enfatiza su importancia, cuya justificación radica en que la amenaza contra uno es una amenaza contra todos.

*... dos tendencias del decenio de 1990 indican una creciente eficacia en la solución de los conflictos internacionales. En primer término, con la creciente actividad del Consejo y su disposición a valerse de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se ha producido un cambio notable en la importancia relativa del uso unilateral de la fuerza y del uso de la fuerza con autorización colectiva. **El uso de la fuerza con autorización colectiva tal vez no sea la norma en la actualidad, pero ya no es más una excepción.** En segundo lugar cabe mencionar la expectativa surgida recientemente de que el Consejo de Seguridad debe ser el árbitro que decida el uso de la fuerza, lo cual es tal vez el indicador más elocuente de la importancia creciente del papel de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos internacionales⁶⁵⁰.*

⁶⁴⁹ Gutiérrez Espada, Cesario: “El ‘uso de la fuerza’ en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005), en: Revista Electrónica de Estudios internacionales nº 10/2005, pp.22-23 (www.reei.org); y “¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?”, en: Licerias, Soroeta (ed.) *Cursos de Derechos Humanos de Donosita-San Sebastián*. Volumen V. Bilbao, Universidad del País Vaco, 2005, pp. 203-224.

⁶⁵⁰ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos...* párrafo 81.

Pero dicho modelo tampoco está exento de problemas. En **Un concepto más amplio de libertad**, el Secretario General constata la carencia del consenso más elemental. Se abordan en la “libertad para vivir sin miedo” y se producen, según el Secretario General, porque los Estados se niegan a abolir su derecho de utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria para defenderse de amenazas inminentes, preventiva para hacer frente a las amenazas latentes y protectora para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de genocidios o crímenes comparables⁶⁵¹. El informe acierta al sostener que la Carta tiene respuestas para los tres casos (utilizando el derecho inmanente a la legítima defensa, o recurriendo a la autoridad del Consejo de Seguridad, que, según el Secretario, tiene competencias para decidir el uso de la fuerza frente a amenazas latentes y también en los casos de protección de poblaciones vulnerables). El problema es determinar claramente en qué condiciones se aplicaría la responsabilidad de proteger, si es un derecho o una obligación, quién puede o debe decidir su aplicación y con qué criterios de legitimidad. Las condiciones deben limitar dicha responsabilidad a casos muy extremos, ya que no es una obligación jurídica.

Lo vemos en el mismo informe **La responsabilidad de proteger**:

*Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir*⁶⁵².

La soberanía ha pasado a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a sus ciudadanos, entre los que se encontraría la obligación de proteger a la propia población. Esto lleva a un cambio en el concepto de seguridad, en donde se incluye a la del Estado el de la vida y la integridad de las personas. De esta forma, dos nuevas dimensiones de la seguridad internacional se abren camino aprobados en el Documento Final de la Cumbre: la responsabilidad de proteger y la seguridad humana, que reciben un tratamiento semejante: el compromiso para que la Asamblea General siga examinando y defina ambos conceptos.

Lo que tenemos en los textos es que en la forma en que fue enunciado el concepto de *responsabilidad de proteger* va contra la Carta de Naciones Unidas, porque relativiza sus bases (soberanía, no intervención), sin plantear siquiera una reforma de la misma ni de su órgano clave en esta materia, el Consejo de Seguridad. El Secretario General Kofi Annan sepultó esa posibilidad:

⁶⁵¹ La reforma que Kofi Annan presentó en este informe vino dictada por la necesidad de restablecer la autoridad y restituir la confianza en la ONU, afectada por la invasión estadounidense a Irak, las acusaciones de corrupción, y el escándalo de abusos sexuales por “pacificadores” de la ONU en Congo. Las críticas hechas por el Secretario General no cayeron bien a Estados Unidos, que incluso indujo a Annan a renunciar, y dedicó ácidas palabras hacia la organización y su actitud hostil antes del inicio de la guerra de Irak, llegando a proponerse internamente la disolución de la ONU o dejar de pagar cuotas.

⁶⁵² Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed. *La Responsabilidad de Proteger* ... párrafo 203

“Reafirmamos que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para abordar toda la gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Reafirmamos asimismo la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales. Subrayamos la importancia de actuar de conformidad con los propósitos y principios de la Carta”⁶⁵³.

Y reiteró dicha postura por si quedaban dudas al respecto:

“A nuestro juicio, la Carta de las Naciones Unidas, debidamente interpretada y aplicada, es adecuada en todos los casos. No es necesario ampliar ni limitar el alcance bien conocido del Artículo 51 y el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados. La tarea no consiste en encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en que funcione mejor que hasta ahora”⁶⁵⁴.

9. El caso de Kosovo.

Hemos visto las principales resoluciones humanitarias y el contexto en que se pretendían aplicar. Para Naciones Unidas todas las consecuencias de sus acciones e inacciones fueron “errores”, lamentables “errores”... que cometió una y otra y otra vez.

Empero de todos uno consideramos que ha sido el peor: Kosovo.

La Guerra de Kosovo está dentro de las Guerras de Yugoslavia y alude en realidad a dos conflictos consecutivos con un mismo escenario, la provincia serbia de Kosovo y Metohija

- a. 1996-99: Conflicto de guerrilla entre los separatistas albaneses y las fuerzas de seguridad serbias y yugoslavas, donde los albaneses se autodenominaban movimiento separatista mientras que las fuerzas serbias los llamaban terroristas.
- b. 1999: Guerra entre Yugoslavia y las fuerzas de la OTAN entre el 24 de marzo y el 10 de junio de 1999, período durante el cual las fuerzas de la OTAN realizaron bombardeos continuos contra objetivos yugoslavos. Los combatientes albaneses continuaron atacando las fuerzas serbias y los civiles serbios de Kosovo, mientras que las fuerzas serbias continuaron atacando a los rebeldes y civiles albaneses produciendo una limpieza étnica que culminó con desplazamientos masivos de la población hacia países vecinos, en donde

⁶⁵³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005: Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económicas y sociales y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Proyecto de resolución remitido por la Asamblea General, en su quincuagésimo noveno período de sesiones, a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General, 15 de septiembre de 2005. A/60/L.1, párrafo 79

⁶⁵⁴ Un mundo más seguro..., op.cit.

se instalaron en condiciones precarias, sin agua y alimentos sobre campos de refugiados.

A diferencia de lo que ocurría con Eslovenia y Croacia, la situación de Kosovo va más allá de disputas territoriales. Kosovo es a los serbios y albaneses lo que es Jerusalén a los judíos y musulmanes. La provincia era desde 1389 serbia tras la batalla de Kosovo contra los otomanos, pero estaba habitada por albaneses musulmanes quienes desde entonces luchaban por la independencia. La llegada de Tito al poder beneficio a los serbios kosovares, ya que éste reprimió todas las manifestaciones nacionalistas incluyendo las de los albaneses en Kosovo. Hacia 1945, la población de Kosovo era mayoritariamente de origen albanés, pero ya a finales del siglo, los asentamientos serbios habían pasado a ser mayoría en la región. La política de Tito sin embargo no disuadió a los nacionalistas albaneses que reanudaron su movimiento hacia 1960. En 1974, se estableció un nuevo estatuto para Kosovo, dándole mayor autonomía, un puesto en el consejo de la presidencia y su propia Asamblea, fuerza policial y banca, siempre bajo el control del partido comunista de la región.

La muerte de Tito hizo que aumentara la presión de los nacionalistas y su búsqueda de convertirse en una república independiente, algo que no fue aceptado ni por los serbios ni tampoco por los macedonios, que aprobaron medidas de represión en la zona con el fin de detener a los albaneses musulmanes. Esto dividió a los kosovares no sólo por el origen sino también por la religión, lo que hizo crecer el sentimiento de “enemigos”, sobre todo cuando la zona se hundió en una grave crisis económica y los empleos escaseaban. Para los serbios sobre todo, la presencia de los albaneses era peligrosa, más cuando veían que la población de ese grupo había crecido aceleradamente. Un informe producido por prominentes miembros de la Academia Serbia de Ciencias (conocido como informe SANU), daba cuenta, en 1986, del genocidio físico, político, legal y cultural sufrido por los serbios en Kosovo, comparando el estatuto de Kosovo a la derrota contra el imperio otomano o a la ocupación Nazi. En la conclusión del informe solicitaba la aplicación de remedios para recuperar la presencia serbia en Kosovo. El informe produjo rechazo en la población albanesa de Kosovo y en algunos medios intelectuales de Serbia.

Etnias, nacionalismos, religiones y crisis económica chocan constantemente.

El constante intento de los albaneses kosovares de independizarse con las constantes represiones en respuesta, los giros políticos en Eslovenia y Croacia hacia una democracia más europea, y la llegada de Slobodan Milosevic que abogaba por el centralismo y el sistema de partido único derogando la autonomía de las regiones de Kosovo y Vojvodina (mediante una reforma a la constitución serbia que reafirmó sus poderes sobre ambas provincias), fueron parte de las circunstancias que desencadenaron una larga guerra.

En abril de 1987, Slobodan Milosevic, que ya en ese momento presidía el comité central de la liga comunista de Serbia, viajó a Kosovo y declaró su apoyo a las reivindicaciones de la población serbia, obteniendo instantáneamente el apoyo de la población serbia de toda Yugoslavia, allanando el camino hacia la presidencia de Serbia. Pero para acceder a la presidencia de Yugoslavia, Milosevic necesitaba el apoyo

de la representación de Kosovo, de manera que en 1988, los líderes albaneses del partido comunista de Kosovo fueron arrestados y se lanzó la llamada revolución antiburocrática, eliminando la poca autonomía de Kosovo e imponiendo el estado de emergencia. La llegada de Milosevic al poder agravó una situación que en realidad nunca acabó de solucionarse del todo. Los albaneses étnicos —casi todos musulmanes— eran el 90% de la población. Los serbios (eslavos y cristianos ortodoxos) son apenas 200.000, pero controlan totalmente el lugar. Milosevic eliminó todo vestigio de autonomía en Kosovo y extendió la doctrina de la discriminación anti albanesa sometiendo a la región a la ocupación militar. Los albaneses formaron un movimiento de resistencia pacífica. En 1992, la población albanesa proclamó de manera unilateral mediante referéndum su independencia de Serbia. La radicalización del conflicto favoreció la formación, en 1997, de un denominado ejército de Liberación de Kosovo, que haciendo caso omiso de las estrategias de desobediencia pacífica puestas en marcha por la Liga, inició una campaña de atentados contra las fuerzas de seguridad destacadas en la provincia de Milosevic, Presidente de la República Federal de Yugoslavia desde julio de 1997, respondió intensificando las políticas represivas que, ante las denuncias de la mayoría albanesa, provocó, a comienzos de 1998, la intervención de la comunidad internacional con el fin de que las partes en conflicto llegaran a un acuerdo duradero.

El control que ejercía Serbia era enorme ya que gracias a la reforma constitucional, unido al apoyo de Montenegro y de Bosnia- Herzegovina, estaba en condiciones de ejercer una enorme influencia sobre el Gobierno federal. Esta situación ocasionó protestas en otras repúblicas y propuestas de reforma de la Federación Yugoslava. Al abolir el estatuto autónomo de Kosovo (al igual que el de la provincia de Vojvodina), no se eliminaron sus puestos en el Consejo de la presidencia federada, dándole a Serbia tres de ocho votos, (más el apoyo casi permanente de Montenegro, cercana a Serbia). La única manera de establecer un contrapeso era con una frágil alianza entre Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia. Los cambios introducidos fueron refrendados en una votación donde participaron sólo los habitantes de Serbia (mayoría) y Kosovo y significaron el cambio de 115.000 empleos de albaneses a serbios en Kosovo, la eliminación de periódicos, radio y televisión de habla albanesa y la expulsión de 800 profesores y 22.500 de los 23.000 estudiantes de la Universidad de Pristina, según fuentes albanas.

El éxito de Eslovenia y Croacia en pro de su independencia dio nuevo bríos al movimiento albanes kosovar, sobre todo al de resistencia pacífica agrupado en torno a la Liga Democrática de Kosovo (LDK), dirigida por el escritor Ibrahim Rugova, gracias al cual se consolidó un “Estado paralelo” al establecido por las autoridades serbias. Rugova, organizó la resistencia pacifista, se llamó a la desobediencia civil y tributaria, al boicot de la presencia serbia y yugoslava en la provincia y a la no participación en elecciones, la creación de escuelas, clínicas y hospitales paralelos. En 1992, la población albanesa proclamó de manera unilateral mediante referéndum (no reconocido por Belgrado ni por las potencias occidentales) su independencia de Serbia.

La radicalización del conflicto favoreció la formación, en 1997, de un denominado Ejército de Liberación de Kosovo (ELK; UCK en sus siglas en albanés) que, haciendo caso omiso de la estrategia de “desobediencia pacífica” puesta en marcha por la Liga, inició una campaña de atentados contra las fuerzas de seguridad destacadas

en la provincia. Milosevic respondió intensificando la política represiva que, ante las denuncias de la mayoría albanesa (en forma de manifestaciones y marchas), provocó, a comienzos de 1998, la intervención de la comunidad internacional con el fin de que las partes en conflicto llegaran a un acuerdo duradero. Pero, lejos de menguar, la crisis de Kosovo sufrió un agravamiento a lo largo de ese año.

El ELK mantuvo su campaña matando a serbios con una estrategia: provocar a las fuerzas serbias de manera que la respuesta, cada vez más desproporcionada, produjera rechazo y, con ello, mayor apoyo a la causa albana. Esto llevó a que fuera considerado como una fuerza legítima de resistencia ante el opresor por los albanos de Kosovo, y como una organización terrorista por los serbios. Internacionalmente, la posición sobre esta organización fue ambigua. Se la llamó organización terrorista, pero no se impuso ni bloqueo de fondos ni de armas. Esto fue patente cuando Albania entró en crisis en 1997, lo que permitió que grandes cantidades de material bélico del ejército albanés terminara en las manos del ELK en la provincia de Kosovo, tomando el conflicto las características de una guerra de guerrillas entre las fuerzas del gobierno central más algunas unidades secretas en contra del ELK.

9.1. Resoluciones 1160, 1199 y 1203

El 31 de marzo de 1997, el Consejo de Seguridad aprueba la primera resolución sobre Kosovo, la Resolución 1160, tras el fracaso de las negociaciones de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 1997, que por conducto de su Grupo de Contacto (los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Los Estados Unidos de América, la Federación Rusa, Francia, Italia y el Gran Bretaña e Irlanda del Norte) tomó la iniciativa de convencer a las autoridades yugoslavas de conceder a Kosovo una autonomía sustancial. La aprobación de la resolución, con arreglo al capítulo VII deja patente que la intervención del Consejo de Seguridad se da a instancia del “*grupo de contacto*”.

Se resume en los siguientes puntos:

1. imponer un embargo de armas total a Yugoslavia;
2. condenar tanto “el uso de una fuerza excesiva” por la policía serbia contra “civiles y manifestantes pacíficos” como “todos los actos de terrorismo del ELK y todo el apoyo externo a estas actividades “incluidas la financiación, la provisión de armas y el adiestramiento”;
3. avalar el papel y las declaraciones de principios del Grupo de Contacto (de 9 y 25 de marzo), para facilitar el diálogo entre las autoridades serbias y los representantes de la comunidad albanesa de Kosovo y solucionar las graves cuestiones políticas y de derechos humanos ;
4. pedir la apertura del territorio a la misión de verificación de la OSCE, al ACNUR y a las organizaciones humanitarias; y,
5. reclamar posteriores informes del Secretario General de la ONU, de la misma OSCE, del Grupo de Contacto y de la UE, recalando que si no se

progresaba hacia la solución pacífica de la situación en Kosovo consideraría la adopción de medidas adicionales.

O sea, que se condena el uso de la fuerza por parte de la policía serbia contra los civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, así como a todos los actos terroristas del Ejército de Liberación de Kosovo y se reafirma el compromiso de todos los Estados miembros de respetar la soberanía y la integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia. En esta resolución, de conformidad con el artículo 28 del reglamento provisional⁶⁵⁵ del Consejo de Seguridad, estableció un comité integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad para que se ocupe de recabar información de todos los Estados sobre las medidas que se hayan adoptado para llevar a cabo las prohibiciones impuestas, o aquella información concerniente a la violación de estas prohibiciones y recomendar las medidas adecuadas para responder a esas violaciones. A su vez deberán presentar informes al respecto al Consejo de Seguridad y promulgar las directrices necesarias para facilitar la aplicación de las prohibiciones. Por último, prohíbe a los Estados la venta o el suministro de armamentos o materiales conexos de cualquier tipo, incluidas armas y municiones, vehículos y equipos militares y las piezas de repuesto correspondientes, e impedirán la provisión de armas y el adiestramiento de elementos para llevar a cabo actividades terroristas en ese territorio.

Hay un aspecto curioso en la resolución: se pide a la República Federativa de Yugoslavia adoptar de inmediato las disposiciones adicionales necesarias para dar una solución política a la cuestión de Kosovo mediante el diálogo y para aplicar las medidas indicadas en las declaraciones del Grupo de Contacto de fechas 9 y 25 de marzo, donde dicen que los principios relativos para solucionar el problema de Kosovo deberían basarse en la integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y ajustarse a las normas de la OSCE⁶⁵⁶, incluidas las establecidas en el Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación Europea de 1975⁶⁵⁷ y en la Carta de las Naciones Unidas y de que esa solución debe de tener en cuenta los derechos de los albaneses de Kosovo y la población en general, mejorando su condición jurídica para que tenga una mayor autonomía y una satisfactoria administración propia. Esta resolución da el apoyo de Naciones Unidas a las gestiones de la OSCE en la crisis de Kosovo y se solicita que mantenga al Consejo de Seguridad informado sobre la situación de Kosovo y le solicitan que en consulta con las organizaciones regionales competentes, incluya en su primer informe recomendaciones para el establecimiento de un régimen amplio de supervisión de la aplicación de las prohibiciones impuestas. El Consejo de Seguridad, en esta resolución dice que examinará sobre la base de los informes del Secretario General, en los cuales tendrán en cuenta las evaluaciones, entre

⁶⁵⁵ Artículo 28. *El Consejo de Seguridad podrá nombrar una comisión, un comité o un relator para una cuestión determinada.* Reglamento provisional del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pagina oficial de Naciones Unidas, Acerca de Naciones Unidas <http://www.un.org/spanish/documents/reglacs.htm>

⁶⁵⁶ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), creada formalmente en Helsinki (Finlandia) el 3 de junio de 1973.

⁶⁵⁷ A esta conferencia asistieron los representantes de todos los países europeos (excepto Albania), así como Estados Unidos, Canadá y la Unión Soviética. El acta final contenía las propias bases de dicho organismo y se firmó el 1 de agosto de 1975, este documento es también conocido como el Acuerdo de Helsinki.

otros del grupo de contacto, la OSCE y la Unión Europea. Y sostienen que examinarán las prohibiciones y también su levantamiento solo cuando la República Federal de Yugoslavia, cooperando en forma constructiva con el grupo de contacto lleve a cabo todo lo que se le solicita en la resolución antes resumida

Es curioso porque Naciones Unidas parece que no tiene la menor intención de usar Cascos Azules con el fin de detener conflictos. Deja todo en manos de Europa y sus organizaciones regionales.

El 23 de septiembre de 1998, ante el agravamiento de la situación, el Consejo de Seguridad dicta una segunda resolución, la 1199, en la cual, en el párrafo 14 califica la situación de Kosovo como *una amenaza para la paz y seguridad en la región*. En ejercicio de los poderes del capítulo VII esta resolución:

- a. solicita a todas las partes que cesen inmediatamente al fuego y el inicio de un proceso político a través de un “*diálogo significativo, sin condiciones previas*”;
- b. hace más apremiantes y precisas las exigencias planteadas en la anterior resolución (1160), incorporando las propuestas del Grupo de Contacto del 12 de junio, reflejadas luego en los compromisos asumidos por el presidente de la RFY, con el de la Federación de Rusia, en la declaración conjunta del día 16 del mismo mes;
- c. pide a las autoridades de la República Federativa de Yugoslavia y a los dirigentes albaneses en Kosovo que mejoren la situación humanitaria para evitar una catástrofe de esta índole
- d. pide la colaboración de los Estados miembros para que favorezcan el cumplimiento de esta resolución.

De igual forma insiste en que los dirigentes albaneses de Kosovo condenen todos los actos terroristas e insisten en que los integrantes de la comunidad albanesa deberán de alcanzar sus objetivos solamente por medios pacíficos. Requieren a las autoridades de la República Federativa de Yugoslavia para que lleven a la justicia a los miembros de las fuerzas de seguridad que hayan participado en el maltrato de civiles y la destrucción deliberada de bienes. Dentro de esta misma resolución discurre nuevas acciones y medidas adicionales para mantener o restablecer la paz y estabilidad de la región.

La exigencia de una tregua hecha por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como la amenaza por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte de atacar a las fuerzas serbias estacionadas en Kosovo, hicieron que el presidente yugoslavo reconsiderara aparentemente su posición de fuerza y aceptara, en octubre de 1998, la presencia de supervisores internacionales que vigilaran lo acordado entre el presidente yugoslavo y el negociador estadounidense Richard Holbrooke: el establecimiento en Kosovo de una misión civil de la OSCE, para verificar el cumplimiento serbio de las resoluciones de la ONU arriba citadas y que, como complemento de la misión de la OSCE, la OTAN podría establecer una vigilancia aérea sobre Kosovo.

La OTAN activó entonces la denominada “operación fuerza determinada” que consistía en el desplazamiento de la fuerza naval atlántica destacada en el Mediterráneo hacia el Adriático y para permitir que aviones de este organismos internacional sobrevolara la provincia a fin de comprobar el cumplimiento de los tratados.

A partir de los acuerdos previos, por medio de la Resolución 1203 (octubre 24 de 1998), el Consejo de Seguridad:

1. reafirmaba que el deterioro de la situación en Kosovo representaba “una amenaza constante para la paz y seguridad en la región”;
2. aprobaba y demandaba que se pusieran en marcha las misiones de verificación acordadas previamente;
3. reiteraba la necesidad de dar cumplimiento a las medidas propuestas en las resoluciones previas.

Esta resolución se ha interpretado como que Naciones Unidas autoriza el uso de la fuerza pero solo con el objetivo de proteger a los observadores de la OSCE, sin embargo de la lectura de la misma se desprende que si bien hace hincapié en la necesidad de garantizar la seguridad de los miembros de la misión de verificación en Kosovo y de la Misión de verificación aérea sobre Kosovo, exige se respete la libertad de desplazamiento de la misión de verificación de la OSCE y demás personal internacional, así como también hace ver a la República Federal de Yugoslavia que tiene la responsabilidad de proteger y dar seguridad al todo el personal diplomático, incluidos los miembros de la misión verificadora y todo el personal humanitario internacional y no gubernamental y deberá tomar, la República Federal de Yugoslavia, todas las medidas apropiadas para que el personal de verificación no sea sometido a la amenaza o al uso de la fuerza ni la injerencia de ningún tipo⁶⁵⁸; ni en interpretación positiva o negativa sacamos a colación dicha autorización de uso de las fuerza que argumentan.

Consecuentemente, la OSCE puso en marcha la Misión de Verificación de Kosovo, el 25 de octubre de 1998. Ese mismo día, el comandante en jefe de las Fuerzas de la OTAN, el General Wesley Clark se reunió con Slobodan Milosevic para exigirle el fin inmediato de la ocupación del Ejército Yugoslavo en Kosovo y amenaza con la intervención militar de la OTAN.

⁶⁵⁸ Párrafos 6 y 8 de la resolución 1203 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de fecha 24 de octubre de 1998 relativa al caso Kosovo
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/321/24/PDF/N9832124.pdf?OpenElement>

9.2. La OTAN entra oficialmente en el conflicto: resolución 1244

La violación de la frágil tregua en el mes de diciembre fue el preludio de lo que sucedería en 1999: la dinámica bélica se impuso en forma de atentados por parte del ELK y de matanzas realizadas por tropas serbias entre la población civil, como la ocurrida a mediados del mes de enero en la localidad de Racak, donde murieron 45 albaneses. El incidente fue considerado como una masacre en Occidente y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, convirtiéndose en la base de uno de los cargos por crímenes de guerra contra Milosevic y sus altos oficiales. Según fuentes serbias los albaneses murieron en combate, sin embargo, el Tribunal Criminal Internacional para la Antigua Yugoslavia documentó varios casos de asesinatos en Racak.

Las potencias occidentales se decidieron a intervenir, primero a través de la vía diplomática, mediante la celebración, auspiciada por el Grupo de Contacto, de una reunión entre las partes en conflicto durante buena parte del mes de febrero en la localidad de Rambouillet, próxima a París, y continuada de forma breve a mediados de marzo en la capital francesa. Esta reunión dio como fruto los llamados **Acuerdos de Rambouillet**, o **Acuerdo Interino para la Paz y el Autogobierno en Kosovo**. Allí se preveía una amplia autonomía para Kosovo dentro del marco del Estado serbio y por un periodo de tres años, sin especificar qué pasaría después de transcurrido ese periodo de transición. El Grupo de Contacto proponía que la autonomía fuese vigilada y asegurada en exclusiva por una fuerza militar “*de paz*” que la OTAN establecería en Kosovo. Nuevamente el texto se presentó al gobierno de la Yugoslavia como un ultimátum que debería ser aceptado por Milosevic si no quería enfrentarse a los bombardeos de la OTAN. Frente a esto, Milosevic aceptó, salvo pequeñas enmiendas, la autonomía propuesta para Kosovo, pero rehusó permitir que la vigilancia del acuerdo corriera a cargo de tropas de la OTAN (en lugar de la ONU) instaladas en Kosovo, por considerar esto una intolerable violación de la soberanía de su país.

Esto fue inaceptable para el Grupo de Contacto. El 24 de marzo de 1999 los aviones de la OTAN iniciaron los bombardeos contra las tropas del Ejército yugoslavo estacionadas en Kosovo y contra objetivos declarados estratégicos por la Alianza Atlántica localizados a lo largo y ancho de la República Federal de Yugoslavia en el marco de la operación Fuerza Aliada. A partir del comienzo de los ataques, en el interior de Kosovo los serbios procedieron a una sistemática “limpieza étnica” contra la población de origen albanés. El consiguiente éxodo masivo de ésta hacia Albania, Montenegro y la Ex-República Yugoslava de Macedonia provocó la movilización general de la comunidad internacional para auxiliar a esta avalancha de refugiados. Al mismo tiempo que proseguían los bombardeos aliados, especialmente sobre la ciudad de Belgrado, así como la huida masiva de refugiados albano-kosovares, arreciaban los combates entre el ELK y el Ejército serbio.

¿Cuál era el problema? Que la OTAN usó la fuerza contra Yugoslavia sin haber obtenido previamente la autorización del Consejo de Seguridad. Más aún, cuando la

OTAN comienza sus bombardeos la situación había cambiado. El 22 de marzo, la asamblea serbia, ante la inminencia de los bombardeos de la OTAN, aceptó el principio de autonomía de Kosovo, pero condenó los resultados de la conferencia desautorizando a su delegación por haber negociado con terroristas. Esto no fue suficiente para frenar la intervención militar de la OTAN que se inició el 24 de marzo.

¿Por qué la OTAN no pidió autorización a Naciones Unidas? Porque Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña no quisieron exponerse a discutir una acción contra los serbios por el temor a un veto de Rusia y China. De hecho, cuatro días después, el 27 de marzo, el Secretario General de la Alianza Atlántica comunica al Secretario General de Naciones Unidas de la orden de inicio de los bombardeos, justificándolo en que las autoridades de la República Federal de Yugoslavia había tomado ventaja aprovechando la ausencia de los observadores internacionales y de los medios informativos para cometer graves abusos y atrocidades contra la población civil. Esa misma excusa sirvió a la OTAN para iniciar los bombardeos y prolongarlos durante meses.

Los bombardeos duraron desde el 24 de marzo hasta el 10 de junio. Se usaron 1.000 aeronaves operando desde bases situadas en Italia y portaaviones en el Mar Adriático. Los misiles más usados fueron los Tomahawk (misil de crucero), los cuales eran lanzados desde aeronaves, barcos y submarinos. Dos países tomaron el control de la operación: Estados Unidos (según Madeleine Albright su país tenía que participar porque *“¿Para qué nos sirve tener el mejor ejército si no podemos usarlo?”*) y Grecia, que había declarado públicamente estar contra la guerra. El objetivo, según el portavoz de la OTAN, era: *"Expulsión de los serbios, permanencia de las fuerzas de paz, retorno de refugiados"*.

Lejos de obtenerse ese resultado, los bombardeos de la OTAN provocaron el éxodo no sólo de serbios, sino de albaneses, hacia Albania y Macedonia y unos cuantos miles más se desplazaron por el interior de Kosovo. En abril, las Naciones Unidas informaron que habían huido de sus casas 850.000 personas, la gran mayoría Albaneses, contando a los 200.000 serbios que habían sido expulsados de la provincia.

La culpa de este éxodo fue atribuida a Milosevic.

El desplazamiento de refugiados fue creando una situación compleja para Europa, ya que se agolpaban las peticiones de asilo político en el sudeste continental. Esto provocó un cambio en la percepción del conflicto. Mientras se mataban dentro de sus fronteras a Europa le importaba un comino lo que ocurriese con la gente, pero cuando la gente se trasladaba hacia sus países entonces eran un riesgo y había que ponerle un atajo.

El mérito del fin de los bombardeos fue del presidente de Rusia Boris Yeltsin y del representante de la UE (el presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari). Yeltsin envió al ex primer ministro ruso Víktor Stepánovich Chernomirdin, para que intentase mediar desde abril hasta mayo ante Milosevic. El 6 de mayo la OTAN ofreció a Milosevic un

plan de paz apoyado por Rusia, a propuesta del Grupo de los Ocho⁶⁵⁹, que incluía el final inmediato de la represión contra la población albano-kosovar, la presencia de una fuerza internacional civil y de seguridad bajo el auspicio de la ONU, el retorno de los refugiados, el establecimiento de una administración interina y la negociación del autogobierno de Kosovo, así como la desmilitarización del ELK y el respeto a la integridad y soberanía de Yugoslavia. Esto último estaba decidido que la OTAN no aceptaría. El 28 de mayo, Milosevic aceptó como base de un acuerdo de paz el plan propuesto por el Grupo de los Ocho y, tras entrevistarse en Belgrado con Chernomirdin y Ahtisaari, el 3 de junio presentó el contenido de las negociaciones ante el Parlamento yugoslavo. Éste aprobó ese día el plan de paz al tiempo que Milosevic cedía ante las propuestas de los mediadores y aceptaba las principales exigencias de la OTAN:

1. cese inmediato de la violencia y de la represión en Kosovo;
2. retirada rápida y verificable de todas las fuerzas armadas de la región;
3. despliegue en Kosovo de fuerzas internacionales civiles y de seguridad bajo la supervisión de la ONU;
4. fuerzas que estarían formadas esencialmente por la OTAN bajo mando y control únicos;
5. establecimiento de una administración provisional para Kosovo decidida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, bajo la cual el pueblo de Kosovo podría disfrutar de una “autonomía sustancial” en el seno de Yugoslavia;
6. tras la retirada militar yugoslava, un número convenido de personal yugoslavo sería autorizado a regresar; retorno asegurado de todos los refugiados;
7. desarrollo de un proceso político que llevara a una administración propia para Kosovo según los principios de soberanía e integridad territorial de Yugoslavia y de otros estados de la zona, así como el desarme del ELK;
8. comienzo de un plan de estabilización y desarrollo económico de la región en crisis;
9. las actividades militares de la OTAN finalizarían cuando se aceptasen los principios anteriores, especialmente cuando diese comienzo la retirada verificable de las tropas yugoslavas de Kosovo.

⁶⁵⁹ Grupo de los ocho o G-8, anteriormente llamado Grupo de los Siete o G-7, foro político y económico formado por los siete países más industrializados del mundo: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Gran Bretaña y Estados Unidos. El G-7 (cuyo nombre completo es Grupo de los Siete Países más Industrializados) nació de un modo informal a raíz de las reuniones de los ministros de finanzas organizadas en la década de 1970 por el presidente francés Valéry Giscard d’Estaing y el canciller de la República Federal de Alemania Helmut Schmidt. Más tarde, ambos estadistas invitaron a otros jefes de gobierno a que asistieran con ellos a estas reuniones. En la actualidad el G-7 se reúne con una periodicidad anual para intercambiar información relativa a temas económicos, discutir asuntos de índole internacional y considerar estrategias de actuación común. Estas cumbres son organizadas por funcionarios, ya que el G-7 no dispone de sede ni cuenta con una estructura formal. Tras las celebradas en las ciudades estadounidenses de Denver y Washington en junio de 1997 y abril de 1998 (en las que estuvo presente el presidente ruso Boris Yeltsin), la Federación Rusa fue considerada miembro de pleno derecho de este foro, pasándose a acuñar la denominación Grupo de los Ocho o G-8 para referirse al mismo.

El 10 de junio el secretario general de la OTAN, Javier Solana, ordenó la suspensión de los bombardeos sobre el territorio yugoslavo tras verificar el inicio de la retirada de las tropas serbias de Kosovo.

Vamos a repasar la situación: los albaneses y serbios kosovares estaban enfrascados desde hace muchos años en una mutua rivalidad que había llevado a la muerte a gente de ambos bandos. Los albaneses, cuando tenían el poder, no dudaban en hacer limpieza étnica, y su apoyo al ELK lo demuestra. Los serbios, cuando estaban en el poder, tomaban revancha igualmente crueles. La entrada de la OTAN fue fatal para ambos bandos, porque los miembros de la OTAN fueron totalmente incapaces de diferenciar entre unos y otros, así que mataba a cualquiera con tal de impedir que salieran de su territorio y se dirigieran hacia el resto de Europa. Esto se prueba de manera muy simple: los bombardeos de la OTAN no estuvieron dirigidos hacia objetivos militares, sino civiles: fábricas, centrales eléctricas, instalaciones de telecomunicaciones, etc, bajo el argumento de que estas instalaciones eran potencialmente útiles para los militares serbios y por tanto su bombardeo estaba justificado, y que la Alianza se esforzó en evitar víctimas civiles durante la campaña de bombardeos, lo cual fue mentira.

Dos casos prueban que la OTAN estaba realizando lo que Albright había dicho: probar armas. En mayo, una nave con el escudo de la organización atacó un convoy de refugiados albaneses, alegándose que se creyó que era un convoy militar serbio, murieron alrededor de 50 personas. A la OTAN le tomó cinco días admitir su responsabilidad, llamándolo un error, sin embargo los serbios acusaron a la OTAN de atacar deliberadamente a los refugiados. Poco después ocurriría el ataque sin sentido a la embajada de China en Belgrado, donde murieron varios diplomáticos. La versión de la OTAN es que fue un error ya que el GPS tenía un mapa obsoleto entregado por la CIA, pero periodistas de *The Observer* de Gran Bretaña y *Politiken* de Dinamarca demostraron que se bombardeó deliberadamente por el apoyo de China a Serbia.

¿Qué hizo Naciones Unidas ante esa situación? Aprobar la resolución 1244.

Esta resolución fue claramente definida por Kofi Annan justificando a la OTAN usando dos palabras: injerencia humanitaria, oficializando la legitimación de lo que hacia dicho organismo, algo que ya había realizado en su discurso pronunciado el 30 de abril de 1999 en la Universidad de Michigan. Su argumentación se basaba en el hecho de que, cuando la paz está fuertemente amenazada y un drama humanitario está a punto de suceder, la comunidad internacional tiene derecho a recurrir a la fuerza si el Consejo de Seguridad está incapacitado para hacerlo... olvidando que cuando el Consejo de Seguridad no puede actuar quien debía hacerlo era la Asamblea General en base a la resolución Unión pro paz (resolución 377(V)) que ya hemos comentado. Ninguna organización internacional (o alianza militar como es la OTAN) tiene autorización o prerrogativas para usar la fuerza. Había olvidado además su declaración el mismo 24 de marzo, cuando hace una declaración en la cual lamenta que los medios diplomáticos no fuesen suficientes para lograr la paz, y que en tal caso, y solo en la búsqueda de esta, deberá de utilizarse la fuerza, reconoce así mismo que para tal índole el capítulo VIII de la Carta confiere un papel importante a los organismos regionales, pero que bajo la Carta es el Consejo de Seguridad el que tiene la responsabilidad primaria en el

mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y esto es reconocido explícitamente en el Tratado del Atlántico Norte, por lo que el Consejo de Seguridad debe de estar involucrado en cualquier decisión que recurra al uso de la fuerza.⁶⁶⁰

Ahora bien, se puede decir que el hecho que la Asamblea General se haya negado a tratar la cuestión amparándose en la resolución *Dean Acheson*, no significaba en absoluto que la OTAN realizara los bombardeos, sino que la obligación era conseguir una solución pacífica. Pero esa nunca fue la intención.

La resolución 1244 fue aprobada el 10 de junio de 1999, el mismo día que cesaron los bombardeos de la OTAN.

El preámbulo de la citada resolución reza: "...confirmando de nuevo el apego de todos los Estados miembros a la soberanía y la integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y otros países de la región, expresado en el Acta Final de Helsinki". En ella no se condena a la OTAN ni a sus miembros por haber agredido a un país, sino que se condena eufemísticamente todo acto de violencia de las partes locales, pero sin hacer ni una mención tenue de los ataques de la OTAN.

En resumen, la resolución:

1. Expresa una determinación de resolver la crisis humanitaria, pero no ninguno de los conflictos subyacentes; tampoco hace mención de la guerra civil que había tenido lugar en Kosovo entre febrero de 1998 y marzo 24 de 1999.
2. Anexa la Declaración de los presidentes y ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho, emanada de su reunión del 6 de mayo de 1999 en Petersberg, con lo que aprueba los objetivos de guerra de la OTAN.
3. Reafirma la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia pero no presenta procedimientos y modalidades en cuanto a cómo operarán las presencias civiles y militares endosadas para respetar esa soberanía e integridad.
4. Simultáneamente decide que la presencia civil tiene la tarea de "*Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el Anexo 2 y los llamados Acuerdos de Rambouillet*".
5. Establece la necesidad de "*facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los Acuerdos de Rambouillet*" (párrafo 11).

En el anexo 2 se señala: "Con el fin de contribuir al arreglo de la crisis en Kosovo, es necesario llegar a un acuerdo al amparo de los principios siguientes:

⁶⁶⁰ Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, sobre la acción militar de la OTAN contra Yugoslavia. Centro de información de Naciones Unidas para Cuba, México y República Dominicana <http://www.cinu.org.mx/multi/comun99/9916.htm>

Punto 5:

...la población de Kosovo podrá obtener la autonomía substancial en el marco de la República Federativa de Yugoslavia...

Punto 8:

...el proceso político orientado a lograr un provisional acuerdo-marco político sobre la substancial autogestión de Kosovo conforme a lo dispuesto en los convenios firmados en Rambouillet y respetando los principios de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia... ".

O sea, se legitima los ataques de la OTAN y se justifica la separación de Kosovo, aunque eso atentaba contra la integridad territorial de Serbia... aunque no hubo una aprobación unánime. China se abstuvo de votar.

¿Por qué la aprobó Rusia? Yeltsin quería detener las operaciones de la OTAN y cesar la guerra y vio una oportunidad en traspasar la responsabilidad de esta organización a la ONU mediante la resolución 1244, ya que la OTAN, que estaba virtualmente acabada, había conseguido revitalizarse usando a Kosovo. En los años 1990-1991, cuando Bush pidió a Gorbachov permitir el ingreso de la Alemania reunificada a la OTAN y Gorbachov lo autorizó, Bush prometió a Gorbachov y a Rusia que *"la OTAN no se extenderá ni un palmo hacia Oriente"*. Las acciones de la OTAN en Kosovo demostraban que nunca fue la intención cumplir con ese acuerdo. Cuando comenzaron los bombardeos, se reunió el Consejo de Seguridad a instancias de Rusia para debatir un proyecto de resolución presentado por Rusia, Belarús e India que tenía como objetivo principal un inmediato cese del uso de la fuerza contra la República Federal de Yugoslavia; esta resolución fue votada el 26 del mismo mes y año y solo tuvo el voto a favor de Rusia, China y Namibia, contra los 12 restantes países que en ese entonces se encontraban en el Consejo de Seguridad. Hay que tomar en cuenta que en ningún momento de estos 3 días se presentó un proyecto de resolución en el cual se respaldara las acciones llevadas a cabo por la Alianza Atlántica y que el hecho de que se votara en contra de esta resolución no significa implícitamente que el Consejo estuviera a favor de la decisión de la OTAN ya que ninguno de los miembros se manifestó a este respecto. Por ello, el que Rusia votase a favor de la 1244 no puede verse como una traición de Rusia hacia Serbia ni como un apoyo a la OTAN.

De inmediato, comenzó el despliegue de la KFOR (acrónimo de la Fuerza de Seguridad Internacional para Kosovo - NATO Kosovo Force), al mando del general británico Michael Jackson, así como el regreso de miles de albanos-kosovares a sus hogares sin esperar la asistencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que se vio desbordado ante la avalancha de los repatriados. No obstante, la actitud del Ejército ruso con respecto al avance de las tropas aliadas supuso un pequeño contratiempo en la actividad de las tropas lideradas por la OTAN: los soldados rusos entraron en Priština el día 11, adelantándose a la Kfor, lo cual dio lugar al definitivo establecimiento de las respectivas zonas de influencia de la fuerza internacional seis días después. El 20 de junio la OTAN dio por completada la retirada

serbia, y con ella el final definitivo de su campaña aérea, al tiempo que el ELK firmó su desmilitarización... para transformarse en "Cuerpo de protección de Kosovo".

Tras comprometerse a garantizar la integridad de Yugoslavia, la OTAN apoyó la acción del ELK tendiente a disgregar países y constituir una "Gran Albania", mientras apoyaba la expulsión de más de 350.000 serbios y otros pueblos no albaneses, así como a los albaneses que no estaban de acuerdo con lo que estaba ocurriendo tanto de Kosovo como de Metohija.

En este acto radica el mayor peligro para la paz y la estabilidad en la región.

La justificación de la OTAN para cometer esta agresión se reduce al hecho de que Yugoslavia no cumplió ninguna de las resoluciones de 1998 antes citadas dictadas por el Consejo de Seguridad, también que la situación que en ese entonces se encontraba Kosovo fue calificada como amenaza para la paz, calificación que da la OTAN conforme al artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas, siendo que el único que puede hacer ésta y dictar las medidas necesarias para restablecer la paz es el Consejo de Seguridad. Además, para salvar el artículo 2.4 de la Carta se argumentó que en ningún momento sus ataques se dirigieron contra la integridad territorial de Yugoslavia, ni perseguían objetivos incompatibles con los principios y objetivos de Naciones Unidas sino que el objetivo declarado oficialmente por la OTAN era que pretendía socorrer a la población civil víctima de violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario usando la autorización *ex post* en la resolución 1244 en su párrafo 7 conexo al anexo 2 en el párrafo 4.

Pero como vimos someramente, el único motivo fue usar armas y dar un mensaje a Rusia y a China. La destrucción de vidas no era importante.

El caso de Kosovo, más que cualquier otro, mostró que la injerencia humanitaria es una lanza destructora del derecho internacional, ya que desde el punto de vista de todos los involucrados (miembros de la OTAN, la mayor parte de los miembros de Seguridad que coincidentemente también lo son de la OTAN, el Secretario General) una norma de derecho internacional podría suprimirse ante la imperiosa necesidad de brindar socorro a civiles en peligro.

La cuestión es ¿puede destruirse una norma en base a mentiras sobre una crisis?

9.3. Mentiras convenientes.

Tanto en la Carta como en los informes y en muchos otros documentos se recalca constantemente la importancia de tener información veraz y completa sobre lo que está ocurriendo, con el fin de poder tomar las medidas adecuadas.

Pero como ya mencionamos, esto es un grave problema, porque no existe ninguna organización que cumpla cabalmente con los requisitos necesarios: imparcialidad y objetividad, además de que sea capaz de entregar todos los datos o al menos la mayoría que se necesitan con la rapidez que la situación lo amerite.

Entonces ¿qué queda? La prensa, los medios de comunicación. Los grupos periodísticos normalmente tienen corresponsales en lugares donde hasta la misma Naciones Unidas ya no está (como pasó en Somalia), y estos pueden tener acceso a personas y lugares en donde no entraría ningún casco azul.

Así la prensa se ha convertido en la fuente primaria y básica de información sobre conflictos, y a la hora de la verdad en un factor determinante en la decisión de enviar o no tropas en “misión humanitaria”.

El inconveniente es que la libertad de expresión y de prensa hace mucho que dejó de ser una realidad, y la mayor parte de los medios de comunicación son parciales y están fuertemente censurados y controlados por la élite de poder y por sus particulares conveniencias. Y los medios que podrían ser “honestos” a veces caen en la campaña de concientización sobre el sufrimiento humano, uno de los puntos clave de la idea de injerencia de Kouchner, y que había sido parte de las razones para su salida de MSF, ya que en pro de esa concientización se puede exagerar o deformar lo que está pasando. Si a eso le sumamos la ignorancia sobre lo que realmente vive la mayor parte del mundo, y los prejuicios que derivan de esa ignorancia, el asunto deja de ser una anécdota.

Tenemos que pensar que no estamos hablando de algo trivial. Si un historiador se equivoca en su análisis sobre lo que ocurrió en la guerra de Roma contra Cartago, sólo él es el perjudicado. Pero, ¿qué pasa cuando una organización humanitaria envía alimentos y medicinas sin tomar en cuenta los motivos por los que una población no puede acceder a ellos? Que mueren personas.

Un ejemplo fue lo que pasó en Etiopía en 1984. ¿Qué es lo que contó la prensa? Que ese país estaba siendo afectado por una grave hambruna, ya que era el tercer año consecutivo en que no llovía. En mayo se estimaba que 7 millones de personas podían morir de inanición. Las imágenes de los niños desnutridos recorrieron el mundo, y conmovieron a tal punto que se inició un movimiento de asistencia que tuvo como ejemplo USA for Africa (Unión de Apoyo de Artistas para África⁶⁶¹) y la canción *We*

⁶⁶¹ Las terribles imágenes de la hambruna sufrida parte del continente africano, principalmente Etiopía, dieron a Harry Belafonte la idea de realizar una campaña de recaudación de fondos con fines humanitarios. Su representante, Ken Kragen, le sugirió formar una unión de artistas al estilo de la exitosa banda Band Aid, formada por músicos británicos en 1984 para grabar la canción *Do They Know It's*

are the World, compuesta por Quincy Jones, que inauguraron la era de los macroconciertos benéficos. Impulsados por el ejemplo de los artistas, muchos colaboradores partieron a Etiopía con el fin de ayudar a esa pobre gente... sin saber exactamente qué era lo que estaba pasando. Porque fue cuando llegaron a Etiopía que se dieron cuenta que la hambruna no era el problema sino la consecuencia de tres conflictos simultáneos: uno con Eritrea, otro interno que se arrastraba desde finales del gobierno dictatorial del Emperador Haile Selassie⁶⁶², y un tercero con Somalia, alimentado por Estados Unidos y que es parte de la causa del conflicto en ese país que hasta ahora no se resuelve. Esos cooperantes vieron que el gobierno de Mengistu Hailé Mariam⁶⁶³ tomaba esa ayuda y la usaba para sus propios fines, mientras USA for Africa Foundation declaraba ante la prensa de que una gran parte de las ganancias obtenidas por las ventas fueron destinadas al tratamiento de la hambruna y las enfermedades en África.

Christmas?, con fines similares. Kragen eligió la fecha y lugar de grabación (28 de enero en Hollywood) para asegurar la asistencia de tantos intérpretes como fuese posible. En la invitación escrita que envió Quincy Jones a cada uno de ellos, se les advertía que “dejasen su ego en la puerta”. La convocatoria fue atendida por 45 músicos, incluyendo Bob Geldof, que fue el promotor de la Band Aid en el Gran Bretaña. Michael Jackson y Lionel Richie compusieron el single "*We Are the World*" en 1985, dirigido por Quincy Jones y donde participaron además de los nombrados Paul Simon, Kenny Rogers, Stevie Wonder, James Ingram, Tina Turner, Billy Joel, Diana Ross, Dionne Warwick, Willie Nelson, Al Jarreau, Bruce Springsteen, Kenny Loggins, Steve Perry, Daryl Hall, Huey Lewis, Cyndi Lauper, Kim Carnes, Bob Dylan, Ray Charles, Dan Aykroyd, Lindsey Buckingham, Mario Cipollina, Johnny Colla, Sheila E., Bob Geldof, Bill Gibson, Chris Hayes, Sean Hopper, los hermanos Jackson, Waylon Jennings, Bette Midler, John Oates, Jeffrey Osborne, Anita Pointer, Ruth Pointer y Smokey Robinson.

⁶⁶² A comienzos de la década de 1970, como consecuencia del régimen feudal de Selassie, Etiopía era uno de los países más pobres del mundo. El grueso de la población vivía en el área rural, sufriendo periódicas sequías, y enfrentando continuas hambrunas. La mayor parte de las tierras eran propiedad del emperador, la nobleza o la Iglesia, quienes en ocasiones exigían tributos altísimos a los campesinos empobrecidos. No había partidos políticos y se necesitaba de la aprobación imperial para llevar a cabo cualquier acción gubernamental. En este contexto, hacia 1974, el régimen de Haile Selassie se enfrentaba a un gran descontento público, agudizado por de las derrotas militares a manos de guerrilleros eritreanos, y a raíz de una profunda hambruna en las provincias de Welo y Tigray. Estos hechos desencadenaron una revolución liderada por oficiales de baja graduación del Ejército y promovida por grupos políticos de izquierda, que terminó con el derrocamiento del emperador. La revolución de 1974 fue organizada por un Comité Coordinador de las Fuerzas Armadas, conocido popularmente como el “Dergue” (sombra), que estableció un Consejo Provisional de Administración Militar (PMAC) liderado por el General Teferi Benti. El 12 de Setiembre de 1974 Selassie fue depuesto. Inmediatamente el régimen estableció una economía socialista controlada por el Estado. El régimen introdujo un programa radical de reformas sociales y económicas. En 1975 se nacionalizó la tierra cultivable –gran parte de la cual fue parcelada en pequeños lotes para entregarla a propietarios individuales- instituciones financieras y las grandes compañías industriales.

⁶⁶³ En febrero de 1977, después de desacuerdos dentro de la “Dergue”, el teniente coronel Mengistu Haile Mariam ejecutó a Teferi y a sus más cercanos aliados, nombrándose a sí mismo como presidente del PMAC y Jefe del Estado. En los dos años que siguieron, en un intento de sofocar la oposición al régimen, el gobierno ejecutó y encarceló a miles de sus oponentes, instaurando la República Democrática Popular de Etiopía. Numerosos grupos de insurgentes, animados por la confusión resultante de la revolución de 1974, lanzaron ataques contra el gobierno. Entre ellos, los más efectivos fueron los de las regiones de Ogaden, Eritrea y Tigray. A finales de los años 70 emergió en la provincia de Tigray un movimiento de insurgentes, el Frente Popular para la Liberación de Tigray (TPLF), que fue entrenado y provisto de armas por el EPLF. Las relaciones entre los dos grupos duraron hasta mediados de los 80. Con el objetivo de aislar a las guerrillas independentistas de Tigray y Eritrea, Mariam utilizó la asistencia humanitaria internacional como cebo y para comprar armas.

La lección que entregó este incidente es que la “ayuda” puede ser muchas veces perjudicial cuando se hace motivada por la compasión sin un análisis objetivo que la avale. El gobierno de Mengistu Hailé Mariam practicaba una política de coacción que perseguía despoblar la zona norte del país, que de poco habría servido si no hubiera usado la ayuda a su favor ya que fue entregada sin la mejor coordinación ni tomando en cuenta que podía ser un medio de mantener el conflicto interno, que fue exactamente lo que sucedió. Muchos alimentos se pudrieron y muchas medicinas caducaron porque en el supuesto afán de colaborar llegaron muchas ONGs que no tuvieron el sentido común de unirse para distribuirse las tareas, lo que habría impedido en parte que Hailé Mariam hubiera tenido un acceso tan fácil a esa ayuda. Lo peor es que en vez de asumir la responsabilidad que les cabía en el desastre de la operación, MSF denunció las violaciones a los derechos humanos, lo que se remedió con la expulsión de la organización, dejando abandonados los proyectos de emergencia en la zona, lo que se interpretó como un acto detestable por parte de un gobierno corrupto... pero se calló el hecho que el resto de ONG que trabajaban en Etiopía no dijeron una palabra y siguieron ayudando a las víctimas, entre ellas CIRC.

¿Y qué pasa cuando el Consejo de Seguridad aprueba una resolución de “intervención humanitaria” en base al Capítulo VII (que ya hemos visto que ha hecho) en base a datos falsos, o lo hace la OTAN o algún gobierno que forma una fuerza conjunta con otro? Significa que van a morir personas, porque ese tipo de resoluciones se aprueban para dar autorización de uso de fuerza a un grupo militar y los militares si tienen que matar lo hacen.

Un ejemplo lo tenemos en lo que hizo Kouchner. Kouchner empezó su carrera pública humanitaria no mencionando el papel de Francia en el conflicto de Biafra ni en Somalia, ni en Rwanda, ni en la República Democrática del Congo, ni en Camboya, etc.⁶⁶⁴, y durante todo este tiempo ha apoyado los intereses político-militares y económicos de Francia, por sobre los derechos de otras personas... En vez de ayudar a las víctimas, lo que ha hecho Kouchner es rentabilizar el sufrimiento muchas veces

⁶⁶⁴ Kouchner censuró la postura diplomática del presidente Jacques Chirac y el ministro de Exteriores Dominique de Villepin, de oposición frontal a la intervención militar masiva en Irak hacia el 2003 a menos que el Consejo de Seguridad de la ONU la autorizara expresamente, porque, en su opinión, sólo servía para envalentonar a una dictadura baazista resuelta a atrincherarse. Además, Kouchner, por medio de su consultora BK Conseil, aceptó un contrato de la compañía petrolera francesa Total para elaborar un informe sobre las actividades de la empresa en Myanmar, que venía siendo denunciadas por organizaciones de Derechos Humanos como encubridora y cómplice de los abusos cometidos por la junta militar gobernante. Kouchner, tras inspeccionar las instalaciones de Total en el país asiático en el curso de una corta visita en marzo de 2003, publicó en septiembre un documento de 19 páginas en el que desvinculaba a la compañía de cualquier práctica censurable y en particular la defendía de las acusaciones de beneficiarse con la movilización por el Gobierno birmano de mano de obra esclava para la construcción del oleoducto de Yadana. Las conclusiones del prestigioso médico francés, más cuando había cobrado por redactarlas, y tratándose de la persona que en 1998 había escrito el prefacio del libro de denuncia *Dossier noir Birmanie*, obra de Alan Clements, levantaron reacciones de estupor y malestar en los grupos humanitarios y en la oposición política a la junta militar. Para la líder opositora, prisionera de conciencia y premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi, Total se había convertido en “el principal valedor” de los denostados generales birmanos. El caso fue que la petrolera se apresuró a esgrimir el informe como material defensivo en sus pleitos con las víctimas de la dictadura birmana, dejando a su autor en una situación un tanto embarazosa.

financiado por su país para obtener beneficios personales y eso fue el principal motivo de su expulsión de Médicos sin Fronteras.

La entrada de Kouchner en la escena de Yugoslavia fue durante las guerras de Croacia y Bosnia – Herzegovina, exigiendo una intervención humanitaria. Se desplazó repetidamente a las zonas golpeadas por los combates, se entrevistó con las autoridades de cada bando, visitó los campos de concentración de Bosnia, concertó intercambios de prisioneros y denunció los horrores de la limpieza étnica... principalmente cometida por los serbios, señalando al pasar las cometidas por los croatas y los bosniosmusulmanes. Tras una serie de acciones absurdas, en noviembre de 1992 lamentó que la comunidad internacional careciera del "coraje" necesario para "ir a la guerra", y en enero de 1993, en un alineamiento político inequívoco, reclamó a la ONU que levantara el embargo internacional de armas para permitir al Gobierno legítimo de Sarajevo y a la población musulmana defenderse adecuadamente de los ataques de los serbios.

En esa guerra, Kouchner no sólo apoyaba a uno de los bandos de manera abierta y solapada, sino que además deformaba los hechos, una práctica que no abandonó y que llegó al extremo de provocar un genocidio en Yugoslavia. En enero y febrero de 1993, Médecins du Monde gastó alrededor de dos millones de dólares en una campaña pública que incluía unos 300.000 carteles y anuncios en televisión con estrellas del cine como Jane Birkin y Michel Piccoli, diseñada para identificar al presidente serbio Slobodan Milosevic con Hitler y a los campos de prisioneros serbobosnios con los campos de exterminio nazis, campaña que fue sugerida por el líder de los musulmanes de Bosnia, Alija Izetbegovic, que buscaba provocar un bombardeo⁶⁶⁵ sobre los serbios. Algunos pueden estar de acuerdo con Izetbegovic si aún creen que los bosnios musulmanes eran víctimas inocentes... pero no lo eran, ya que mientras los serbios atacaban a los bosnios, éstos lo hacían contra los gitanos. Yugoslavia, al igual que Biafra, fue una guerra de secesión, que fue usada por la OTAN con el fin de justificar su existencia, puesta en duda tras el fin de la Guerra Fría. La campaña de Kouchner tuvo éxito: la OTAN estuvo dos meses y medio bombardeando Yugoslavia y se fortaleció como ente militar. Así, no sólo se ignoraron los derechos humanos de los serbios, que fueron objeto de un genocidio por parte de la OTAN, sino que lejos de solucionarse las cosas empeoraron, ya que se reavivaron las viejas rencillas históricas (sobre todo tras la independencia forzada de Kosovo, cuna de Serbia y ahora territorio de los albaneses) y ahora el odio que sienten cada uno de los exyugoslavos contra sus vecinos cada vez es mayor. Las bajezas cometidas por Kouchner (que no se pueden calificar de otra

⁶⁶⁵ Sobre esto hay pocas dudas, ya que el mismo Kouchner lo señaló en un libro *Les Guerriers de la Paix*, donde expuso su última entrevista con Izetbegovic en su lecho de muerte en el año 2003, donde tuvo lugar la siguiente conversación en presencia de Richard Holbrooke:

Kouchner: *¿Recuerdas la visita del presidente Mitterrand...? Durante esa conversación hablaste de la existencia de 'campos de exterminio' en Bosnia. Repetiste eso delante de los periodistas. Eso provocó considerable emoción por todo el mundo. François me envió a Omarska y liberamos otras prisiones. Eran lugares horribles pero la gente no era exterminada sistemáticamente. ¿Tú sabías eso?*

Izetbegovic: *Sí. Pensé que mis revelaciones podrían precipitar los bombardeos... Sí, lo intenté, pero mi afirmación era falsa. No había campos de exterminio sea cual fuere el horror en aquellos lugares.*

Kouchner concluye: *"La conversación fue magnífica, que un hombre en su lecho de muerte no nos escondiera nada de su papel histórico. Richard y yo expresamos nuestra inmensa admiración".* Kouchner, Bernard. *Les Guerriers de la Paix*, Paris, Grasset, 2004, pp.373-374.

manera), llegaron al extremo de atribuir la responsabilidad de todo a Izetbegovic, cuando era un hecho que éste jamás hubiera podido levantar un entramado mediático capaz de influir en la toma de decisiones de la Comunidad Internacional de no haber contado con el apoyo de diplomáticos como Kouchner y agencias de relaciones públicas como Ruder Finn, con la cual trabaja Médicos del Mundo⁶⁶⁶. No fue Izetbegovic el que logró la visita de François Mitterrand a Sarajevo, sino Kouchner, que era amigo de Danielle, esposa del entonces presidente de Francia. La gravedad de los actos de Kouchner no sólo en Vietnam o en Yugoslavia, sino en otros países⁶⁶⁷, llevó a que MSF pidiera formal y públicamente que dejara de utilizar su nombre como un modo de establecer credenciales humanitarias cuando asumió como Ministro de Relaciones Exteriores de Nicolás Sarkozy.

Con estos antecedentes, nos cuesta entender por qué Kofi Annan lo nombra su representante especial y jefe de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), cometido en el que tomaba el relevo al brasileño Sérgio Vieira de Mello, quien lo había desempeñado de manera interina durante un mes, el 2 de julio de 1999. El 15 julio Kouchner asumió su oficina en Prístina, con la provincia de mayoría albanesa ya ocupada por las tropas internacionales bajo el mando de la OTAN y convertida en un protectorado de la ONU de hecho, aunque jurídicamente continuaba perteneciendo a Serbia.

Kouchner tuvo mucho que ver con la declaración de la OTAN de que lo que hacía lo hacía en nombre de la injerencia humanitaria. En la resolución de la Asamblea General de la OTAN, aprobada en noviembre de 1998 (Doc. OTAN AR 295 SA 1998) se invocó la interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta como fundamento jurídico de la intervención humanitaria. Se argumentó que la defensa de los intereses comunes de la comunidad internacional justificaba el recurso a la legítima defensa, al menos colectiva, de los Estados.

Esto, como ya indicamos, no es cierto. El art. 51 de la Carta establece que la legítima defensa es prerrogativa de un Estado agredido. Kosovo no era un Estado, y nada en la Carta dice que se puede defender los derechos individuales o de un grupo,

⁶⁶⁶ Lejos de temer ser procesado, Kouchner, que ocupa el lugar que otrora tuviera Henry Kissinger en crear conflictos, recibió el nombramiento como alto comisionado de las Naciones Unidas a cargo de la administración civil del Kosovo ocupado (UNMIK). Como dictador virtual de Kosovo desde el 2 de julio de 1999 hasta enero de 2001, Kouchner demostró la naturaleza de su "humanitarismo": lisonjeando el favoritismo para las "víctimas" designadas por la OTAN, es decir, la mayoría albanesa, junto con esfuerzos esporádicos para utilizar su elegante encanto para aplacar a los representantes de los asediados serbios. El resultado fue desastroso. En lugar de promover la reconciliación y el entendimiento mutuo, permitió que la provincia acabara aún más bajo el control de los clanes armados y los gangsters, que hasta entonces habían aterrorizado a los no albaneses con impunidad

⁶⁶⁷ Uno de los muchos casos penosos es el de Birmania. Durante muchos años, Kouchner denunció la represión del gobierno militar... hasta el año 2000, cuando cuando recibió 25.000 euros de la compañía petrolífera francesa Total para escribir un informe sobre las actividades de Total en ese país. El informe, de 19 páginas, escrito tras un breve recorrido guiado por las instalaciones de Total, defendía la construcción por parte de Total de un gasoducto en Birmamia de las acusaciones de que la compañía se estaba beneficiando del uso por parte del gobierno de trabajo esclavo en la construcción de proyectos. Ahora, pudiera ser que la compañía fuera inocente, como dijo Kouchner. Pero lo que es cierto es que Kouchner no fue elegido por su minuciosidad investigadora, sino por su reputación "humanitaria".

por muy oprimido que éste se sienta. Las interpretaciones posteriores no cambian el hecho de que la legítima defensa sólo puede ser invocada por la víctima de una agresión (en este caso Serbia). En el caso de Kosovo, como se ha recordado, se ha sostenido que la intervención estaba justificada por la inminencia de una catástrofe humanitaria, lo cual daba lugar a obligaciones de índole *erga omnes*. Para la OTAN, siguiendo la misma línea de argumento que Kouchner seguida por el presidente Jacques Chirac, la intervención armada podría ser necesaria para la defensa de ciertos valores universales. Los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo Atlántico, celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999, insistieron en el hecho de que la crisis de Kosovo cuestionaba fundamentalmente valores que defendían los Estados que participaban en las operaciones militares de la OTAN: la democracia, los derechos humanos, y la primacía del derecho. Javier Solana, secretario general de la OTAN, se tomó el cuidado de puntualizar, la víspera de los ataques aéreos, que la finalidad de éstos era poner término a los violentos ataques perpetrados por las fuerzas armadas y las fuerzas de policía serbias, así como debilitar sus capacidades de prolongar la catástrofe humanitaria.

Todo el problema radicó en el hecho de que Kouchner dio a la OTAN argumentos no sólo para reinterpretar la Carta de Naciones Unidas, sino también la Convención del genocidio. Retrocedamos: la situación en Racak, donde murieron 45 albaneses, fue calificada de genocidio. De hecho, fue uno de los cargos contra Milosevic... sin embargo no lo fue y gran parte de lo ocurrido en Kosovo no fue un genocidio. Genocidio estaba ocurriendo en Rwanda en ese mismo periodo... pero el Departamento de Estado norteamericano incluso llegó a prohibir expresamente a sus oficiales el uso del término "genocidio" para describir la situación, pese a contar con información fehaciente de que era precisamente un genocidio lo que allí se estaba llevando a cabo. Rwanda no era tan importante como Kosovo al parecer.

¿Entonces por qué llamar genocidio a una serie de matanzas? Invocar lo significa tener una excusa para agredir a un Estado. La Convención del Genocidio obliga a sus signatarios a intervenir para poner fin al genocidio, aunque, ni especifica los criterios que determinan lo que constituye un genocidio, ni establece las pautas a seguir. La incorrecta utilización del término, para describir cualquier clase de atrocidad, lo degrada ya que se ha dado tratamiento de genocidio a la limpieza étnica, que como acto ha quedado establecido que no es lo mismo.

Para Kouchner, la palabra "genocidio" servía a su propósito de responsabilizar a los serbios y a Milosevic de todo.

Así, apoyó el hecho de que la OTAN argumentase de que el presidente de Serbia, que estaba cometiendo un "genocidio" contra el pueblo albanés kosovar, estaba actuando de forma tan execrable que nada podía resultar peor; es decir, el bombardeo de la OTAN no podía empeorarlo.

Lo más increíble de todo es que los bombardeos fueron el inicio de una larga lista de violaciones de los derechos humanos. Porque una vez que la OTAN tomase el mando, comenzó el desplazamiento forzoso de los serbios y de otros grupos étnicos no albaneses de Kosovo, los asesinatos y el apoyo al ELK nombrado como "Cuerpo de

protección de Kosovo". Kouchner señalaba en marzo del 2000 que "El mayor logro de la ONU en Kosovo fue desarmar al ELK"... lo que fue una evidente mentira, ya que se transformó a una banda terrorista de traficantes de drogas, bandidos y racistas en la policía, tal como se haría posteriormente en Haití con los tontons. Los miembros del ELK inmediatamente emprendieron unas acciones represivas inusualmente duras contra las minorías étnicas de la provincia, ante todo, contra los serbios, a los que daban un trato salvaje, matándoles y quemando sus casas. Para salvarse de las represiones se vieron obligados a huir de Kosovo casi 350.000 habitantes de nacionalidad no albanesa, sin la menor protección de la KFOR.

Por el otro lado, y al igual que se haría en Irak y luego en Haití, se minaban a los grupos disidentes, sin importar a qué grupo pertenecieran. Muchos albaneses fueron obligados a irse fuera de Kosovo, mientras partidos políticos y medios de comunicación se plegaban al discurso oficial de Francia y del resto de potencias recurriendo a técnicas de guerra psicológica para destruir la posibilidad misma del discurso político coherente, reduciendo la política al nivel de una campaña publicitaria asentada sobre mentiras, difamando la autodefensa nacional y social, calificándola de fascista.

Kouchner hizo la vista gorda con respecto al ELK y daba su total apoyo a la política mediática ya que lo importante era separar a Kosovo a costa de lo que fuera de los restos de Yugoslavia. Por eso, cuando en octubre del 2000 convocó a elecciones municipales, sabía perfectamente que los representantes de la comunidad no albanesa no acudirían a las urnas en señal de protesta contra las persecuciones a las que se les sometían, lo que permitió que los ultranacionalistas albaneses establecieron su pleno control sobre las administraciones locales y se arrogaron el status de único poder "legítimo" en Kosovo. Por supuesto que lo eran, el ELK, KFOR, la OTAN y Naciones Unidas con Kouchner como cabeza visible habían conseguido expulsar a todo el que fuera un problema para sus objetivos.

Puede parecer que estamos siendo muy poco objetivos con Kouchner y que estamos haciendo una serie de acusaciones que difícilmente podemos demostrar. Sin embargo, en el curso de la investigación nos dimos cuenta que la presencia de Kouchner en Kosovo no sólo se justifica por los beneficios que obtenía Francia económicamente hablando, sino porque independizar Kosovo era el toque de muerte para Yugoslavia, que encabezaba el movimiento No Alineado contra la OTAN. De ahí que no importase que tanto la OTAN como Kouchner cometiesen los mismos atropellos de los que acusaban a Milosevic, con la diferencia de que todo se ha hecho sin publicidad, y por supuesto sin temor a ningún proceso: había que apoderarse de los recursos naturales del país y por supuesto hacer desaparecer totalmente a un incómodo disidente anti-OTAN.

Pero vamos a suponer que nos hemos equivocado con todo lo que hemos puesto... aunque son hechos que se mencionan en el libro de la periodista norteamericana Diana Johnstone en su estudio **Fools' Crusade. Yugoslavia, NATO and Western Delusions** (La cruzada de los necios. Yugoslavia, la OTAN y los engaños de Occidente)⁶⁶⁸, en las obras de Peter Handke **Rund um das grosse Tribunal** y **Die**

⁶⁶⁸ Johnstone, Diana. *Fool's Crusade. Yugoslavia, NATO and Western Delusions*. London, Pluto Press, 2002.

Tablas von Daimiel. Ein Umwegzeugenbericht zum Prozess gegen Slobodan Milosevic⁶⁶⁹ y en muchos otros libros y artículos. Pero supongamos que no estamos siendo ni objetivos y profesionales con lo que hemos dicho sobre Kouchner. ¿Qué hacemos con el asunto Tachi?

Hasim Tachi, quien se convertiría en el primer ministro kosovar, era y sigue siendo un asesino, traficante de drogas, personas y de órganos, y un criminal de guerra, cualidades muy apreciadas por Madeleine Albright ya que era público que era su protegido, así como lo era de la CIA y del servicio de inteligencia alemán (el Bundes Nachrichten Dienst (BND))

El asunto del tráfico de órganos fue denunciado por la ex fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, Carla Del Ponte, quien señaló en su libro **La caza. Yo y los criminales de guerra**, que alrededor de 300 presos serbios y otros residentes eslavos, incluidas mujeres, fueron trasladados, durante el verano de 1999, desde Kosovo hasta Albania donde los encerraban en una especie de prisión donde *"Los cirujanos extraían sus órganos, los cuales se enviaban a continuación desde el aeropuerto de Tirana a clínicas extranjeras para trasplantárselos a pacientes que pagaban por ello... Los verdugos no tenían reparos en ser todavía más crueles. Volvían a encerrar a las víctimas en barracas, después de despojarlas de uno de sus riñones, hasta que las mataban para extraerles los demás órganos"*⁶⁷⁰. Cuando se le preguntó por qué no se había investigado estos hechos, Del Ponte señaló que los motivos eran que no estaba del todo claro si ese tipo de crimen caía dentro de la jurisdicción del Tribunal para Yugoslavia. Además, los que sabían de estos hechos estaban aterrados de las represalias, lo que incluso llevó a que varios de ellos fueran sacados fuera del país y escondidos, incluyendo a autoridades de la Misión de la ONU para Kosovo y de la OTAN. Era un temor totalmente justificado si se conoce un poco la forma de actuar de las mafias en la zona. Tachi, la cúpula política kosovar, algunos jueces del TPY e incluso Kouchner se apresuraron para negar esa denuncia⁶⁷¹, a pesar que Ruth-Gaby Vermot-Mangold, exdiputada socialista que en 2003 indagó sobre el tráfico de órganos por mandato del Consejo de Europa, encontró indicios de que algo estaba pasando en Kosovo.

¿Quién mintió? No lo hizo del Ponte, ya que en el año 2010 se probó que efectivamente había un tráfico de órganos organizado por grupos albanokosovares

⁶⁶⁹ Handke, Peter. *Alrededor del Gran Tribunal*, Suhrkamp, 2003; y *Las tablas de Daimiel. Un informe de testigo desviatorio del proceso contra Slobodan Milosevic*, Suhrkamp Verlag Kg, 2006. Ninguna esta traducida al español porque las editoriales españolas las han rechazado con el argumento de la inoportunidad política del autor.

⁶⁷⁰ Ponte, Carla del, *La caza: yo y los criminales de guerra*, ARIEL, Madrid, 2009. Esta obra está escrita en colaboración con Chuck Sudetic, ex corresponsal en la zona de *The New York Times*.

⁶⁷¹ La ex portavoz de Del Ponte, Florence Hartmann, aseguró que Del Ponte no obtuvo ni la mínima prueba de este tráfico de órganos en las pesquisas sobre los rebeldes kosovares calificando de "irresponsable" e "indigna" la mención de estas descripciones por parte de la ex fiscal ya que en su opinión, esta mezcla de rumores y hechos provoca confusión sobre lo realmente ocurrido en los Balcanes. En la misma dirección se expresó el suizo Stefan Trechsel, también juez en el Tribunal de La Haya, describiendo como riesgosa la divulgación de Carla del Ponte en su libro. "Personalmente, no me parece algo muy profesional porque no hay pruebas al respecto, es una acusación monstruosa, por lo que hay que tener cuidado para publicarla... Me puedo imaginar que Carla del Ponte ha vivido mucha frustración y que las cosas no sucedieron como lo hubiese deseado."

(sobre todo ligados al ELK). Esto probaba no sólo lo que indicaba del Ponte, sino también que Amnistía Internacional no había mentido cuando intentó denunciar la impunidad de los soldados norteamericanos y de la guerrilla albanesa, que desde 2001 establecieron una poderosa red de tráfico de personas (trata de blancas) en Kosovo. A finales de 2009, el fiscal Vladimir Vukcevic, de la fiscalía serbia para crímenes de guerra, anunció que había localizado a varios testigos que estuvieron presentes en las operaciones en la conocida como “casa amarilla”, descrita por del Ponte. Vukcevic indicó que esta “casa” era una barraca situada a 20 kilómetros de la ciudad albanesa de Burel, donde, en 1999, albanokosovares llevaron al menos a 300 serbios para extraerles los órganos y luego desaparecerlos. Vukcevic envió la información al relator especial del Consejo de Europa Dick Marty, quién también se encargaba de investigar los vuelos secretos de la CIA en territorio y sobre el espacio aéreo europeo. Nuevamente se intentó negar los hechos, hasta que el portavoz de la fiscalía del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, Brno Vekaric, declaró que su oficina tiene pruebas fehacientes de que Ramush Haradinaj, ex primer ministro kosovar está implicado en la trama de tráfico de órganos, así como Agim Ceku y Hashim Thaci.

Ahora bien, desmentir las acusaciones de del Ponte era una cosa, pero Kouchner no sólo negó tajantemente el tráfico de órganos sino que calificó a quienes se habían hecho eco de ese rumor de “puercos y asesinos”. Estas declaraciones no las hizo en el año 1999, ni en el año 2008, sino el 1º de marzo de 2010. Tenía que hacerlo, el tráfico de órganos ligados a la “casa amarilla” ocurrió mientras él era el Alto Representante de la ONU en la región (1999-2001). Lo que no tenía que hacer, ya que hablaba como Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, era ser deliberadamente grosero.

Si lo del tráfico de órganos es un tema sobre el que aún quedan muchos aspectos que resolver, lo del tráfico de drogas era absolutamente conocido por todos, así como el hecho que Tachi contralaba la ruta del tráfico de heroína. Kosovo no sólo era y es estratégicamente importante como enclave de la militarización de rutas estratégicas de oleoductos y de corredores de transporte que unen Europa occidental con el Mar Negro, sino parte de la ruta de la heroína que utiliza Kosovo y Albania como lugares de tránsito para los envíos por barco de heroína de Afganistán a Europa y sobre todo a Estados Unidos. Por ello, se le consideraba como terrorista incluso por el gobierno norteamericano.⁶⁷²

El tráfico de drogas (sobre todo opio) es una parte crucial en la historia de Kosovo. Para garantizarse su impunidad, Tachi entregó el control de ese comercio a Estados Unidos, país que creó una base de operaciones conocida como Camp Bondsteel, una de las mayores bases militares estadounidenses desde Vietnam (algo que no es casual, ya que el nombre de la base recuerda al sargento James Leroy Bondsteel, condecorado con la Medalla de Honor del Ejército norteamericano en la Guerra de

⁶⁷² En los noventa Thaci fundó el llamado "Grupo Drenica", un sindicato criminal con base en Kosovo y relacionado con las mafias albanesas, macedonias e italianas. Tanto la Interpol como el Congreso estadounidenses estaban al tanto de estas relaciones con sindicatos criminales. En 1997 Estados Unidos reconoció que el KLA era una organización terrorista relacionada con el tráfico de drogas. El enviado especial en los Balcanes del presidente Clinton, Robert Gelbard, describió al KLA como "sin la menor duda, un grupo terrorista".

Vietnam).⁶⁷³ Camp Bondsteel fue construida por el 94^a Batallón de Ingenieros, de la 568 Compañía de Ingenieros de Soporte en Combate en colaboración con la empresa Brown & Root Services que también es la principal contratista del mantenimiento del campamento, bajo la dirección del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Para su construcción y mantenimiento, la empresa norteamericana Brown & Root Services paga a los trabajadores locales entre 1 y 3 dólares la hora, y explica esas compensaciones laborales tan bajas “*porque no quieren inflar la economía local pagando salarios más altos*”. Lógico, la zona que rodea la base es extremadamente pobre, con tasas de desempleo cercanas al 80 % desde 1999, un pésimo abastecimiento de energía eléctrica y una red de comunicaciones muy rudimentaria.

Tal vez el nombre de la contratista no suene del todo, pero si mencionamos que es subsidiaria de Halliburton Oil la situación comienza a ser mucho más clara. Eso explica por qué está localizada cerca de los oleoductos y corredores de energía vitales actualmente en construcción, como el oleoducto Trans-Balcenes financiado por Estados Unidos. Lo que no se explica tan fácilmente es por qué en la base, opera la mafia albanokosovar que junto con la turca (la segunda mafia más importante en el mundo tras la italiana), son aliadas para el tráfico de heroína afgana. La mafia turca procesan el opio y suministran la heroína, mientras que los albanokosovares se encargan de su distribución.

Tampoco se ha explicado por qué Bondsteel no sólo es el centro del tráfico de drogas desde Afganistán hacia Europa y Estados Unidos, sino que además era un campo de concentración para detenidos ilegalmente, igual que Guantánamo, algo que fue corroborado por el Comisario de Derechos Humanos de la Unión Europea, Álvaro Gil Robles. Gil Robles, describió lo que había visto en septiembre de 2002 durante una visita que realizó a Kosovo a un campo de prisioneros de la KFOR ¿Qué vio? Un campo de detenidos en el interior de la base militar norteamericana de Camp Bondsteel. “*Había pequeñas barracas de madera, rodeadas de alambradas de espino, con quince o veinte prisioneros vestidos con monos naranja, como los de Guantánamo. Entre los detenidos había cuatro norteafricanos que llevaban barba, leían el Corán y estaban aislados unos de otros. Pregunté qué hacían en los Balcanes esos nacionales de países del norte de África y me contestaron que habían sido detenidos en la región, aunque eso no pude confirmarlo. No pude hablar con ellos y todo aquello me olió muy mal, me pareció muy sospechoso. Quien dirigía aquello era un asesor que venía de Guantánamo.*” (Sus comentarios fueron publicados en el diario El País el 26 de noviembre de 2005)

⁶⁷³ La base de Bondsteel, conocida como la “Gran Dama” es una extensa red de bases militares norteamericanas situada a ambos lados de la frontera entre Kosovo y Macedonia. Camp Bondsteel cuenta con 25 kilómetros de carreteras y 300 edificios, está rodeado de un perímetro de 14 kilómetros de terraplenes y muros de hormigón, 84 kilómetros de alambradas y 11 torres de vigilancia, donde están destacados más de 7.000 soldados norteamericanos. Es tan grande que se divide en tres distritos. Dos de ellos, situados bajo tierra, albergan laboratorios para realizar los experimentos más diversos y centros de alta tecnología (se sospecha que un reciente terremoto fue provocado desde Bondsteel, ya que su epicentro se situó precisamente en Gnjilane). La parte de la base que se encuentra en la superficie tiene centros comerciales, una zona deportiva con terrenos de fútbol y gimnasios abierta las 24 horas del día, capilla, biblioteca y, según dicen, el hospital mejor equipado de Europa. Todos estos recursos están exclusivamente a disposición de los soldados norteamericanos y no forman parte de ningún plan de ayuda humanitaria a la población kosovar.

¿También eso ocurrió a espaldas de Kouchner? Imposible.

Si el asunto se redujera sólo a Kouchner la solución sería procesarlo. Pero no es así, porque cuando hablamos de “intervención humanitaria” o simplemente de “intervención” el ente político siente fascinación por la mentira. Si revisamos los casos de Guatemala y Granada que hemos comentado en el primer capítulo, Estados Unidos usó la excusa humanitaria para derrocar a dos gobernantes molestos a sus intereses. Y así podríamos dar una larga e interminable lista de mentiras que tuvieron como consecuencia la muerte miles de personas.

Pensar que los políticos de 1945 son diferentes a los de 2008 o 2010 es no tener idea en qué planeta estamos viviendo. McCloy, el que estuvo a cargo de los campos de concentración para los *nisseis*, el que le negó asilo a refugiados, tuvo entre sus más aventajados protegidos a un joven colaborador a quien recomendó para ingresar Harvard y que trabajaría con él en la Comisión Warren: Henry Kissinger. Así que es difícil creer que de pronto los derechos humanos son importantes.

Y la prueba es Haití.

CAPÍTULO III: ¿El deber de proteger? el caso de la intervención en Haití

1. Introducción

Una vez que se hubo aprobado la noción de la “responsabilidad de proteger” bajo el alero del Consejo de Seguridad, era necesario pasar de la teoría a la práctica, o sea, mostrar en un caso real que efectivamente la injerencia humanitaria tiene razón de ser en la sociedad internacional. El primer intento fue Darfur, en Sudán.

Si bien se montó una gran campaña internacional con el fin de convencer sobre la necesidad de intervenir en Darfur, los escollos mostraban que el costo a pagar era superior a los beneficios. Gran parte de los países africanos que debían apoyar una intervención militar de Naciones Unidas se negaron a hacerlo. Y no de la manera más cortés, al contrario, se le recordó a la organización pasadas incursiones, y eso disuadió sobre todo al Consejo de Seguridad, cuyos miembros permanentes recordaban perfectamente el incidente del Black Hawk en Somalia como para querer ver restos de sus soldados repartidos por toda la zona sudanesa. Tampoco funcionó del todo el argumento del terrorismo islámico, ya que en Darfur el problema no es que un grupo islámico ataque a pobres cristianos indefensos, sino que esos cristianos son atacados porque países como Alemania y Estados Unidos les obligaron a desplazarse hacia esa zona para explotar el petróleo de la zona donde vivían... y porque el conflicto de Darfur no es tanto religioso como étnico: etnias árabes o de origen contra etnias negras de agricultores de la provincia oriental de Sudán.

Tantos problemas convencieron a las potencias que si había que intervenir en África habría que hacerlo a la vieja usanza: usando guerrillas internas, como ha ocurrido en la República Democrática del Congo, o en Somalia donde Rusia y China no dudan en pagar a los grupos en disputa con fines comerciales y para asegurarse la preferencia en la explotación de los recursos.

Descartado Darfur como ejemplo, había que encontrar un lugar que estuviera en una crisis humana que llamase la atención, con una población que si bien despertara la compasión internacional no y que sobre todo estuviera solo a nivel internacional.

Y el país escogido fue Haití, un país que en esos momentos estaba afectando los intereses comerciales de Francia, Estados Unidos y Canadá. La isla de Haití o Quisqueya, como la llamaban sus pobladores originales arawak y taínos, está actualmente dividida en dos repúblicas: Haití y República Dominicana. Las ciudades principales se encuentran en torno a las llanuras costeras, como es el caso de Puerto Príncipe, su capital, centro de contacto entre todas las regiones del país, lo que significaba que se podía controlar fácilmente los centros claves sin necesidad de hacer un gran despliegue de tropas. Por otro lado, es un país que está presente en las agendas de las ONGs de ayuda humanitaria, por lo que intervenir se podía justificar bajo la excusa humanitaria perfectamente. Y además, se contaba con una ventaja todavía mayor: era un país donde se había intervenido previamente sin que la comunidad internacional hubiera intentado impedirlo.

Así que la primera vez que se aplicaría el concepto de “responsabilidad de proteger” y, por ende, de injerencia humanitaria como tal iba a ser en Haití.

2. Haití antes de la crisis del 2004.

Desde sus comienzos, Haití (que significa tierra montañosa en la lengua arahuaca) ha sido pasto de las intervenciones armadas y económicas de potencias como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

2.1. Haití antes de los Duvalier

Habitada primero por los españoles, la isla pronto pasó a ser disputada por franceses y otros europeos, principalmente por la atracción que generaba las plantaciones de azúcar. En 1697 España cedió a Francia la parte occidental de la isla, por el Tratado de Ryswick. Y más tarde mediante el Tratado de Basilea (1795), cede la totalidad de la isla. Al asumir el control del territorio, al que llamó Saint Domingue, Francia comenzó a explotarlo económicamente, introduciendo un promedio de veinte mil esclavos africanos por año. En poco tiempo el azúcar se transformó en el principal producto de exportación de la región y Haití se convirtió en la más importante posesión francesa en las Américas durante el siglo XVIII, junto con ser la zona con el mayor número de esclavos⁶⁷⁴. Al estallar la Revolución Francesa, en 1789, los esclavos de Haití decidieron independizarse, con dos incidentes claves: el levantamiento de negros libres en 1790 (brutalmente reprimido) y de esclavos en 1791 (organizada por Boukman, un sacerdote vudú que dio la señal para el alzamiento en la ceremonia de Bois Cayman), cuyo resultado fue la destrucción masiva de las plantaciones de caña de azúcar y la aniquilación de miles de colonos. De estas revueltas se aprovechó Gran Bretaña para iniciar una invasión a la isla, que el comisionado francés Felicite Leger Sonthonax, intentó enfrentar mediante el reclutamiento, prohibiendo la esclavitud en

⁶⁷⁴ Hoy existen dos grandes grupos sociales cuyo origen lo tenemos en la época colonial: los propietarios de las plantaciones, blancos y católicos, de lengua anglosajona, con fuertes lazos tanto con Francia como con Gran Bretaña y Estados Unidos, y la gran masa negra, de religión vudú y lengua creole. Los sectores blancos se dividen en dos sectores: los propietarios de las plantaciones y de las grandes empresas, y los *petit blanc*. La población negra es la más dividida: están los nacidos de los negros libres o *affranchis*, que durante mucho tiempo fueron proesclavistas, ya que se negaban a reconocer sus vinculaciones con el África negra, se educaban como franceses y despreciaban todo lo creole y el vudú; los descendientes de los esclavos, la mayor parte campesinos, que tienen en común con sus ancestros ser la causa de la alta tasa de analfabetismo que tiene la isla; y los cimarrones (maroons) o negros escapados de las plantaciones y que vivían en las montañas de la isla, reproduciendo la cultura, religión, arquitectura y costumbres africanas en una economía de subsistencia, y conformando ejércitos de autodefensa y saqueo. Dos de los líderes de la revolución (Dessalines y Christophe) eran maroons. En 1789 el número de esclavos negros en la colonia llegaba a 480.000, los mulatos y hombres de color libres sumaban 60.000, mientras que los blancos, dueños de la tierra y la riqueza, eran una minoría de apenas 20.000 habitantes. Los esclavos eran el 90%, pero debido a las fatigosas jornadas de trabajo, a la mala alimentación y a lo duro del trato, la mortandad era altísima. Se suplían con más esclavos traídos desde África.

1793 para poder reunir los 500.000 soldados que necesitaba. Pero era tarde para cualquier medida. En el año 1791 los haitianos, liderados por el ex esclavo Toussaint L'Ouverture⁶⁷⁵, el “centauro de la sabana”, sumergieron al país en una guerra que duró doce años (1791-1803). En 1803 Inglaterra declara la guerra a Francia, circunstancia de la que se aprovechan el general Jean Jacques Dessalines (de raza negra y padre de la patria haitiano, quien se proclamaría Emperador del país y cuyos métodos autoritarios provocaron su asesinato en 1806), junto con los generales Henri Christophe y Alexandre Pétion aliados de los británicos, para vencer a los franceses en la batalla de Vertieres y declarar la primera república negra del Nuevo Mundo el 1 de enero de 1804.

Tras la guerra de independencia, la isla sufrió constantes bloqueos económicos por parte de Gran Bretaña y Francia, a los que se sumó Estados Unidos (ya en 1806 hay antecedentes de un primer bloqueo por parte del país del norte). En 1844 la isla se divide en dos, dando paso a los actuales países. Ese mismo año, asumió la presidencia de la nueva República de Haití C. R. Hérard, quien duró poco en el cargo, sucediéndose 6 años de inestabilidad constante hasta que, en 1850, Faustin Soulouque se proclamó emperador con el nombre de Faustino I. Nueve años después, Soulouque es derrocado por una sublevación militar. La mitad del siglo XIX Haití fue escenario de violencia política, debido principalmente a la profunda división social, que hasta el día de hoy perdura, lo que no impidió que los inversionistas extranjeros controlasen el mercado haitiano construyendo puertos y ferrocarriles, y adquiriendo prósperas plantaciones⁶⁷⁶. Este es un aspecto muy curioso de la isla, ya que siendo el país más inestable del continente es, al mismo tiempo, donde más inversiones extranjeras se realizan. Sin embargo, las riquezas generadas por la caña de azúcar no fueron destinadas a la isla. El desfavorable intercambio comercial llevó al país a endeudarse, hasta convertirse en dependiente de los acreedores, principalmente norteamericanos. En ello tuvo mucho que ver el que Haití estuviera “endeudada” con Francia. En 1825, el rey de Francia, Carlos

⁶⁷⁵ La lucha por la independencia en Haití se desarrolló en varias etapas. En la primera, los grandes terratenientes, los esclavos, los comerciantes y los blancos pobres, llamados *petits blancs*, se solidarizaron con el movimiento revolucionario que había estallado en la metrópoli y formaron una asamblea local, que reivindicaba el fin del pacto colonial. En una segunda etapa, los mulatos libres comenzaron a apoyar la revolución metropolitana, creyendo que con eso obtendrían de los blancos residentes en la colonia la plena igualdad de derechos para los hombres libres, independientemente del color. En 1790 los plantadores blancos reprimieron ferozmente las reivindicaciones de los libertos. Y estos, a su vez, no tuvieron otra alternativa que aliarse, un año después, con dos grupos de esclavos sublevados o *marrons* (quilombolas). Fue L'Ouverture quien abrió al viejo movimiento de los marrons una perspectiva estratégica tras la consigna de libertades generales para todos, convirtiendo a los distintos grupos en un ejército disciplinado. Proclamaba a la isla “una e indivisible”. En 1791 conformó una Asamblea General en Saint-Marc, que decretó una Constitución que rechazaba la autoridad del Gobernador. Aprovechando las fisuras del sistema colonial francés logró que el 4 de febrero de 1794 la Convención Nacional francesa ratificara un decreto que abolía la esclavitud en Santo Domingo y que la misma lo nombrara General, en el Tratado de Basle. Luego del golpe de Estado del 18 brumario (1799), Napoleón Bonaparte envió una colosal expedición militar encargada de reconquistar la colonia y restablecer la esclavitud. L'Ouverture respondió con una insurrección generalizada, en 1801, ocupando militarmente la parte oriental de la isla cedida a las autoridades francesas y autoproclamándose “gobernante perpetuo”, anunciando que desde ese mismo momento los mandatarios sólo dejarían el poder cuando fueran derrocados por la fuerza o asesinados. Los colonizadores huían desesperadamente de la isla, y los campesinos incendiaban las plantaciones, auténtico símbolo y expresión material a la vez de su explotación y de su miseria. Pero L'Ouverture fue apresado y murió deportado en Francia en 1803.

⁶⁷⁶ Balaguer, Joaquín, *La isla al Revés*, Editora Coripio, Santo Domingo, 1990

X, dictó la siguiente ordenanza: “...Los actuales habitantes de la parte francesa de Santo Domingo (eufemismo para no mencionar a Haití, ya que Francia no reconocía su independencia) entrarán a la caja federal de depósitos y consignaciones de Francia la suma de ciento cincuenta millones de francos destinados a pagar a los antiguos colonos que reclamen indemnizaciones. Bajo estas condiciones, nosotros concedemos por la presente ordenanza, independencia plena e íntegra a los actuales habitantes de la parte francesa de Santo Domingo”. Así, todos los ingresos generados por el comercio del azúcar continuaron enriqueciendo a Francia, al grado que a los haitianos no les quedó más alternativa que endeudarse para pagar la deuda determinada unilateralmente por la ex metrópoli. Eso ligó el destino de la isla con Francia, pero también con Estados Unidos, su nuevo acreedor.

“Pese a levantar el bloqueo en 1809, EEUU no reconoció formalmente a Haití hasta 1862, pues pensaban que tener cónsules mulatos o embajadores negros en EEUU sería mal ejemplo para los esclavos locales. O sea, desde el inicio, este país fue aislado y castigado por quienes hoy dicen intervenir en él por razones “humanitarias”. Otros países fueron reticentes al reconocimiento diplomático; Haití era el hermano leproso entre la comunidad internacional de países independientes.”⁶⁷⁷

Entre 1908 y 1915 hubo ocho presidentes, y todos llegaron al poder violentamente, mediante cuartelazos. Nord Alexis quitó a Boisrond-Canal en 1902, Antoine-Simon a Nord Alexis en 1908, Cincinnatus Leconte a Antoine-Simon en 1911; Tancredo Auguste sucedió a Leconte después de que a éste le matase una bomba en el Palacio Nacional. Auguste moriría envenenado un año después. Entre 1914 y 1915 hubo tres presidentes, que se sucedieron entre algaradas populares y matanzas de los llamados *cacos*, campesinos muertos de hambre que los políticos con aspiraciones de mandar contrataban como guardias pretorianas. Entre tanto, ahogada en la corrupción y el despilfarro, la economía haitiana se endeudaba sin remedio. Los bancos franceses y norteamericanos abrieron una línea de crédito que con el tiempo fue poniéndose muy difícil de cobrar. En 1910, un banco de Nueva York, el National City Bank (actualmente Citibank), compró la Banque National d’Haïti, que además de emitir moneda hacía las veces de Tesoro de la república.

En febrero de 1915 el último de los dictadores, Jean Vilbrun Guillaume Sam, quien había implantado un régimen de terror con el apoyo de Estados Unidos, hizo perder la paciencia a los haitianos, al punto que tuvo que refugiarse en el consulado francés, desde donde fue sacado por una turba demencial que lo linchó, desmembrándole y llevando en una macabra procesión restos de su cuerpo por toda la capital. Sus pedazos quedaron desperdigados por toda la capital, que entró en una espiral de caos y destrucción. No se puede sentir mucha pena por Guillaume, ya que sus acciones perjudicaban a los haitianos. Hay que pensar que buscaba reforzar los intereses norteamericanos en contra de los intereses de Alemania, país que se había abierto un importante espacio en Haití, controlando gran parte de su riqueza (comercio, operaciones financieras, etc.), y que el día anterior a su muerte había ordenado la masacre de 167 presos políticos. Así que es entendible que los haitianos no lamentasen su muerte.

⁶⁷⁷ Gutiérrez, José Antonio, *Haití: la cara sucia de las razones humanitarias* OCL, junio 20 2005, Anarkismo.net www.anarkismo.net

Bajo el paraguas de la Doctrina Monroe y el Corolario, Estados Unidos invadió Haití con sus marines en 1915⁶⁷⁸, y tras aniquilar la resistencia popular, permaneció con sus tropas y funcionarios en ese país hasta 1934, modelando no sólo la economía haitiana de acuerdo a sus propios intereses, sino también diseñando sus Fuerzas Armadas. No se puede negar que en ese entonces Haití logró cierta estabilidad: pagó su deuda y se construyeron carreteras, puentes, hospitales y escuelas. Puerto Príncipe fue la primera ciudad de Latinoamérica en tener una centralita telefónica automática, y el país se transformó en un atractivo destino vacacional para los norteamericanos pudientes. De aquella época se conservan películas de un Puerto Príncipe idílico de calles limpias jalonadas por palmeras, donde siempre era primavera, como lo sería Cuba. Pero tampoco se puede ocultar que los daños provocados por la ocupación norteamericana fueron superiores a los pocos beneficios de ella, ya que la mayor parte de la población fue sometida a una nueva esclavitud llamada *corvée* mediante el terror y los abusos laborales, mientras se creaba una élite servil a Estados Unidos, se expropió el manejo del sistema bancario haitiano y el control de su sistema de aduanas, que cayó en manos norteamericanas, cuyos grupos de poder impusieron sus condiciones que se plasmaron en la Constitución en 1919 que permitió la adquisición de tierras en territorio haitiano por extranjeros y otras medidas favorables a los intereses del gran Capital, lo cual pavimentó el camino a la agroindustria norteamericana. Sin embargo, esto no es nada comparado con el peor daño hecho a los haitianos por parte de Estados Unidos: la formación de un ejército que desde el retiro de las tropas estadounidenses hasta su disolución en 1995 no se dedicaron a otra cosa que a masacrar civiles y fomentar dictaduras; una economía en extremo atrofiada, moldeada por los más estrechos intereses del capital extranjero; y la creación de un Estado extremadamente centralizado que sentó las bases para la posterior dictadura duvalierista.⁶⁷⁹

Las razones de la invasión no sólo fueron económicas, pues debemos buscarla en el mapa: es la situación geoestratégica de Haití, que permite controlar el acceso al canal de Panamá, cuyo uso influirá nefastamente en el desarrollo haitiano como nación y Estado. Woodrow Wilson además temía que el káiser Guillermo invadiese la isla amparándose en la pequeña pero próspera colonia de alemanes. Los alemanes de Haití, a diferencia de los franceses o los norteamericanos, habían echado raíces en la isla casándose con mulatas de buena familia.

⁶⁷⁸ Durante el período de la ocupación, Estados Unidos no mostró ninguna clase de interés en desarrollar Haití, ni siquiera en un sentido capitalista, prevaleciendo una economía de subsistencia, al lado de las plantaciones cafeteras y azucareras estilo UFCO.

⁶⁷⁹ Sobre este tema se sugiere la lectura de Renda, Mary, *Taking Haiti*, University of North Carolina Press, 2001; ver también Trouillot, Michel-Rolph, *Haiti: State Against Nation*, MR Press, 1990; y Dupuy, Alex. *Haiti in the World Economics*, Westview Press, 1989.

2.2. La dictadura de los Duvalier

Haití estuvo bajo tutela estadounidense oficialmente hasta 1934⁶⁸⁰. Ese año el Presidente Vincent consiguió la retirada de las tropas de Estados Unidos, pero no el cese de la influencia de ese país en los asuntos internos de Haití. Poco duró esta tranquilidad, porque desde 1946 Haití nuevamente quedó sumida en anarquía, tras la dimisión del Presidente Pablo Eugenio Magloire.⁶⁸¹ El 22 de octubre de 1957 tomó el poder Francisco Duvalier (Papa Doc), quien en 1961, en medio de nuevas elecciones corruptas, es re-elegido y en 1964 se autoproclama Presidente “vitalicio”, suprimiendo la Constitución Nacional e instaurando la dictadura de terrorismo de Estado.

Duvalier es un capítulo por sí mismo dentro de la historia de los dictadores americanos⁶⁸², algo que escapa a las intenciones de este trabajo. Pero sí haremos mención a su política interna, ya que aún se aplica en la isla. Tradicionalmente, la elite de origen mulato en el poder había reprimido siempre la cultura haitiana de raíz africana. Duvalier comprendió su importancia no para rescatarla sino para utilizarla como elemento reforzador de su poder. De ahí el uso del vudú y de los tontons macoutes.⁶⁸³

⁶⁸⁰ En 1915, frente al no cumplimiento de unas deudas, y después del asesinato del Presidente Vibrun Guillaume, el país fue ocupado militarmente por los marines norteamericanos. Un año más tarde Estados Unidos invadió República Dominicana, logrando de esta forma el control sobre la totalidad de la isla. La invasión de Haití fue resistida por el Ejército Revolucionario, conducido por Charlemagne Peralte, quien combatió principalmente el sistema del “trabajo forzado”, y que fue asesinado a traición en 1919. Las tropas norteamericanas vencieron y controlaron la vida del país, convertido de hecho en una colonia. Instauraron en el poder a Philippe Sudre Dartiguenave (1915 -1922). A principios de 1916 el Senado de los Estados Unidos ratificó un Tratado con Haití por el cual accedieron a proporcionarle ayuda económica y política durante diez años para procurar al gobierno una posición firme. Cuando iba a expirar, éste fue ampliado por una década más, dejando a la isla bajo amparo norteamericano.

⁶⁸¹ El ejército nacional (Garde d'Haiti) asumió un papel protagónico en la vida política del país, y derrocó sucesivamente a los Presidentes E. Lescot (1941-1946), D. Estime (1946-1950) y P. Magloire (1950-1957).

⁶⁸² Su apodo, Papa Doc, se debe a que era médico. Comenzó su acción política cerca del Partido Comunista Haitiano, fundado en 1934 por un intelectual y político negro, Jacques Roumain. Aprovechando la contradicción de negros oprimidos y mulatos y blancos, creó una aristocracia opresora y exacerbó una teoría de contenido fuertemente racista. Junto con Lorimer Denis, publicó “La lucha de Clases en la historia de Haití”, donde cambió la filosofía y teoría marxista por otra más afín al racismo tradicional de los blancos. Sostenía que en Haití hay dos clases, no por su fortuna y nivel económico, sino por el color de la piel. La lucha entonces, sería entre negros contra mulatos. En 1946, Duvalier era secretario del Movimiento Obrero y Campesino (MOP), donde jugaba un papel preponderante el Partido Comunista. Era Director General del Servicio Nacional Público de Salud en 1946, para luego convertirse en Ministro de Salud y de Trabajo. Como Secretario de Salubridad, en 1947, había reprimido sangrientamente una huelga de estudiantes de Medicina. Opuesto al Golpe de Estado de Paul Magloire en 1950, se retiró de la vida pública, hasta una amnistía decretada en 1956. Alcanza el poder en unas elecciones corruptas en 1957.

⁶⁸³ Como indica José Antonio Gutiérrez “el terror asumía un carácter sobrenatural en esta dictadura, y es el uso de prácticas del vudú las que hacen que este tipo de terrorismo estatal sea atípico. Todo en la dictadura estaba diseñado para atemorizar a la población con la idea de que éste controlaba fuerzas sobrenaturales y que quien lo enfrentara, enfrentaba su hechicería. Su vestimenta trataba de asemejar el traje del “Barón Samedi”, el espíritu (loa) de los muertos en el panteón vudú. Para una población devota y fervorosa en lo que se refiere a este tipo de culto, la amenaza no era vista con ligereza. No resulta casual que, incluso, los tontons macoutes hayan sido reclutados entre brujos vinculados al vudú, para darles un

El vudú es un sistema de creencias que recrea un universo mágico-demoníaco a partir de una integración arbitraria de algunos aspectos del catolicismo, la magia negra popular, el fetichismo y el zoomorfismo de algunas religiones africanas. El aspecto central es la curación de enfermedades, lo que se realiza en lo que se conoce como el rito Rada, un vudú de espíritus familiares, más pacíficos y felices. El lado oscuro es Petro (llamado Congo en algunas áreas), vudú de magia negra, de los malos y negativos. Nada bueno se puede esperar del rito Petro, incluyendo la creación de zombies y salvajes orgías sexuales. El vudú haitiano cumple bastante bien con la descripción que había el historiador griego Polibio de Megalópolis (aprox. 200-118 A. de C.), en su **Historia universal bajo la República Romana (tomo II)** de las formas para subyugar a un pueblo ignorante: *la principal excelencia de la República Romana sobre las otras, consiste en el concepto que se tiene de los dioses. En mi juicio la superstición que en cualquier otro pueblo es reprehensible, aquí es la que sostiene el Imperio romano. Ella tiene tal imperio y tal influencia en los asuntos, tanto particulares como de Estado, que toda ponderación es poca. Esto sin duda causará admiración a muchos; pero, a mi modo de entender, se halla introducido por causa del pueblo. Si fuera dable que un Estado se compusiese de sabios, tal vez no sería preciso semejante instituto; mas como el pueblo es un animal inconstante, lleno de pasiones desarregladas, y en quien domina la ira, la inconsideración, la fuerza y la violencia, es necesario refrenarle con el temor de las cosas que no ve, y con otras parecidas ficciones que le horroricen. He aquí por qué, a lo que yo alcanzo, no sin motivo ni al aire introdujeron en el pueblo los antiguos estas ideas y opiniones acerca de los dioses y de las penas del infierno, y sería una locura e inconsideración que nuestro siglo las desechase.*⁶⁸⁴

Duvalier vió las ventajas que le reportaba el vudú y no dudó en aprovecharlas como sugiriese Polibio, tejiendo a su alrededor una terrible leyenda que nadie se atrevía a cuestionar, y que permitió que la dictadura de Duvalier imperase a sus anchas en Haití durante décadas. Para garantizar que el pueblo permanecería ignorante, expulsó del país a muchos haitianos con educación o profesión, y solamente podían ingresar en las universidades los miembros de la sanguinaria milicia *tonton macoute* que en su mayoría eran analfabetos, y otros tantos profesionales emigraron voluntariamente ante tal situación de barbarie, lo que dejó al resto de la población a merced del dictador y de sus “ideas”, al punto que muchos campesinos creían que Papa Doc era una encarnación del temible Barón Samedi, señor de los cementerios, a quien se le pide la resurrección y se hacen pactos con él para alargar la vida, ya que tiene el poder también de enterrar a alguien vivo. Duvalier efectivamente tendría el poder de la vida y la muerte sobre los haitianos, pero no tanto por usar poderes mágicos sino por usar a un grupo particular contra ellos: los tontons. El dictador usó el vudú para que nadie cuestionara su poder ni el actuar de los tontons macoutes (más de trescientos mil voluntarios de la seguridad nacional), que dieron al gobierno el monopolio terrorista de la violencia física y psicológica.

carácter más aterrador y rodearlos de una aureola de “respeto”. El mismo término Tontons Macoutes, dice relación con unos míticos brujos del panteón vudú que hacen desaparecer gente.” Gutiérrez, José Antonio, *op.cit.*

⁶⁸⁴

Polibio de Megalópolis. *Historia Universal bajo la República Romana. Tomo II, Libro Sexto.* http://www.imperivm.org/cont/textos/txt/polibio_hublrr_tii_lvi.html

Los *tontons Macoutes* fueron creados inmediatamente después que Duvalier asumiera la presidencia. Duvalier nombró Comandante en Jefe de la Milicia al temido bokor (brujo) de Gonaïves Zacharie Delva, y comenzó a reivindicar el vudú como "religión oficial". Su guardia personal, una especie de "policía esotérica", eran los Voluntarios de la Seguridad Nacional, que se ocuparon de sembrar el terror en Haití. Y con lo del terror en toda su extensión de la palabra, tanto así que el nombre, cuya traducción es "los hombres del saco", proviene de un viejo cuento popular haitiano que amenaza a los niños traviesos con que su tonton (tío) se los llevará en su macoute (saco)... lo que muchas veces ocurrió. Los tontons, verdaderos escuadrones de la muerte, eran el elemento represivo contra una oposición sumamente vigilada y coartada. Tanto ellos como la policía tenían carta blanca para detener, encarcelar, interrogar, torturar y matar a todo ciudadano, sin que fuera necesaria una decisión escrita. Podían actuar, no sólo por orden de la autoridad superior sino también por su propia voluntad, lo que significó que, prácticamente, podían disponer a su capricho de la vida, de la libertad y de los bienes de sus conciudadanos. La oposición debió enfrentar la amenaza de la tortura, el asesinato político, la cárcel y la desaparición. Sus adversarios políticos llenaban las celdas en campos de concentración.

Estos dos pilares duvalieristas permitieron que el dictador, el ejército, la burguesía comercial, la jerarquía eclesiástica⁶⁸⁵ y la burocracia estatal, ligados al Departamento de Estado norteamericano, controlaran la vida del país por más de treinta años⁶⁸⁶. El vudú formaba parte de esa política de control, ya que, como explicara el sicólogo británico William Sargant hay una relación estrecha entre el vudú y el lavado de cerebro. El lavado de cerebro consiste en someter a los prisioneros a un prolongado e intenso *stress*, a un agotamiento físico y psíquico y a un bombardeo ideológico. Las víctimas pueden resistirse enérgicamente ante las creencias que se les pretende imponer,

⁶⁸⁵ La relación vudú-catolicismo es muy compleja. Bajo el dominio francés del país, a los esclavos se les prohibió la práctica del vudú, pero éste sobrevivió. Tras la independencia de Haití, en 1804, los blancos fueron expulsados del país, y muchos de ellos, sacerdotes católicos incluidos, asesinados. El Vaticano rompió relaciones con Haití, y no volvió a restablecerlas hasta 1860. Durante esos 56 años, los hougans (sacerdotes varones) y mambos (sacerdotisas mujeres), construyeron el vudú como una complicada amalgama de religión espiritual africana y catolicismo. En diversas ocasiones, entre 1860 y 1940, la Iglesia católica organizó campañas contra el vudú, sin éxito. En 1949, emprendió una guerra santa llegando a quemar peristilos y a golpear y matar a hougans y mambos. El vudú quedó hasta cierto punto relegado a prácticas secretas, pero su popularidad creció, quizá debido a la misma opresión. A principio de 1950, la Iglesia paró la guerra e hizo las paces con el vudú, llegando a asimilar alguna de sus prácticas, como la de los tambores y los cánticos. Desde entonces, las relaciones entre los católicos y los *serviteurs* han sido apacibles. Como consecuencia, no es raro para los haitianos practicar el vudú y el catolicismo y, a veces, ser devoto de ambos.

⁶⁸⁶ Como indica José Antonio Gutiérrez, el brutal régimen de Duvalier "costó la vida a 60.000 haitianos, masacrados por razones políticas. Todo esto, con la complacencia de la Casa Blanca, quienes tenían en Papa Doc a un fiel aliado, devoto en la Cruzada contra el Comunismo, hostil a Cuba y a las ideas de igualdad social: durante su régimen, el analfabetismo alcanzaba al 90% de la población; en 1963, los ingresos per cápita bordeaban los US\$ 80 al año y el 64% de los ingresos estatales son apropiados en una red de corrupción, yendo a parar directamente a cuentas en Suiza. Duvalier, además, organizó un verdadero tráfico de trabajadores haitianos hacia República Dominicana, a la más pura usanza esclavista: en 1966 en República Dominicana había 500.000 haitianos trabajando, de los cuales 40.000 trabajaban para CEA, la compañía azucarera estatal. Por cada haitiano traficado, Duvalier recibía US\$ 60 pagados por el Estado dominicano. Todo esto, con pleno conocimiento del gendarme de América del Norte. Cuando Cuba invade Haití el 12 de Agosto de 1959, con la idea de deponer al dictador, EEUU le brinda todo su apoyo a Duvalier". Gutiérrez, José Antonio, *op.cit*

pero, invariablemente, llega un punto en que se derrumban. Cuando se recuperan, adoptan con entusiasmo las doctrinas de sus captores, por quienes pasan a sentir, a menudo, devoción y amor. Sargent señaló en **Battle for the Mind A Physiology of Conversion and Brain-Washing**⁶⁸⁷ que en el ritual vudú las cantilenas, los tambores rítmicos, el agotamiento y el miedo a siniestros dioses podrían tener también como consecuencia un cambio de personalidad. Duvalier explotaba esa sugestión vistiendo como el Baron Samedi, con el fin de reforzar el miedo entre los haitianos, pero también para aplacar actos de rebeldía, ya que un aspecto fundamental del vudú es el hecho de que es fatalista⁶⁸⁸. Todo esto ha contribuido notablemente a la falta de voluntad de lucha por parte de los haitianos para lograr mejorar sus condiciones de vida. Según varios analistas, la población vive entre el conformismo y la duda de cual será su futuro, creándose incertidumbre entre los observadores internacionales sobre la posible actitud o reacción que la población pueda tomar en un momento de extrema desesperación.

Por el otro lado, promovió el "nacionalismo negro", poniendo trabas a las empresas y al comercio norteamericano. Para evitar el derrocamiento del régimen por la oposición de izquierda haitiana, que se había formado tras la condena de Kennedy por las públicas violaciones a los derechos humanos y la ruptura de relaciones en 1963, la CIA, siguiendo las instrucciones de Johnson, adiestró y financió a grupos armados derechistas, pero antiduvalieristas, que bajo el nombre de Coalición Haitiana de Fuerzas Democráticas, llevaron a cabo incursiones armadas contra Duvalier con el fin de obligarle a abrir el mercado haitiano. A pesar de estar pertrechados con aviones y armas pesadas, las tropas haitianas lograron derrotarlos.

La dictadura de Duvalier fue una clara consecuencia de la Alianza para el Progreso y la política que la inspiraba, que provocó un creciente proceso de militarización dentro de las sociedades de varios países americanos. Estados Unidos se amparó en su Doctrina de Seguridad Nacional, la que permitía la intervención constante de las Fuerzas armadas en las actividades políticas, para hacer de los ejércitos nacionales de varios países sus aliados más eficaces en su lucha contra el comunismo. Los derechos humanos y sociales violentados poco importaban. En el caso de Haití, habían tres tipos de policías que dependían directamente de él: la guardia presidencial, compuesta por unos 500 hombres, que asegura, al mismo tiempo, la protección del palacio de gobierno; la milicia, cuyo efectivo se estimaba en unos 8.000 hombres que visten uniforme azul; y, finalmente, los tontons. Esto significaba una carga financiera

⁶⁸⁷ Sargent, William. *Battle for the Mind A Physiology of Conversion and Brain-Washing*. Baltimore, Maryland and Hammondsworth, England: Penguin Books, 1961 Ver también del mismo autor: *The Mind Possessed: A Physiology of Possession, Mysticism, and Faith Healing*. Philadelphia: J.B. Lippincott, 1974.

⁶⁸⁸ Conceptos básicos del vudú son la existencia de un solo dios, Bondye, parecido al dios del islam, judaísmo o cristianismo, acompañado de categorías de seres espirituales, destacando los Loas (diversos espíritus de los miembros de la familia y de las principales fuerzas del universo: el bien, el mal, la reproducción, la salud y todos los aspectos de la vida diaria. Interactúan con la gente en la tierra y tienen el poder de enviar mensajes y provocar cosas buenas o malas), y los muertos (principalmente las almas de los miembros muertos de la familia, y que no han sido 'reclamadas' todavía por la ella). Los Loa determinan la vida del serviteur (practicantes habituales del vudú) casi en su totalidad, no quedando margen para la responsabilidad personal o libre albedrío: todo sucede porque un loa lo causó. Si un practicante del vudú quisiera cambiar algo de su vida, desde una enfermedad hasta los fundamentos del sistema social, debería preguntar al loa.

para el Estado de 15 millones de dólares mensuales, es decir, un poco más de la mitad de los recursos presupuestarios y se estima que Duvalier gastó más de un millón de dólares el valor de las armas y municiones suministradas por los Estados Unidos para equipar el ejército haitiano cada año de su gobierno. Gastos estimados, ya que en el caso de los tontons las asignaciones eran disimuladas bajo puestos ficticios.

En abril de 1971, Papa Doc fallece siendo sucedido en el cargo por su hijo Jean Claude Duvalier (Baby Doc), de solo 19 años de edad, quien se perpetuó en el poder durante casi dos décadas profundizando la violencia de la dictadura, con apoyo de Estados Unidos. La figura clave fue el embajador norteamericano Clinton Knox, que prometió, en nombre de su Gobierno, ayuda al joven Duvalier en su toma de poder, mientras el Pentágono desplazaba a la zona buques de guerra para impedir que la momentánea acefalía de poder beneficiara a los opositores del régimen. En esta época comienzan las experiencias de “aprovechamiento” de las ventajas comparativas de una mano de obra barata por parte de los capitalistas estadounidenses, con vista a ciertas manufacturas. La explotación de los haitianos alcanza en estos años grados de verdadera esclavitud⁶⁸⁹.

Pero lo que finalmente marcaría el gobierno de Duvalier fue la corrupción, cuyos efectos permanecen hasta hoy. En 1980, el Fondo Monetario Internacional entrega, en préstamo, 22 millones de dólares de ayuda a Haití, de los cuales, 16 millones pasan directamente a la cuenta personal de Duvalier.

*“Comienza, entonces, un nuevo ciclo de protestas que llevará a que la Casa Blanca “recomiende” a la dictadura de Baby Doc introducir reformas democráticas, para evitar un levantamiento popular. Esto no es posible por la tozudez del dictador y los levantamientos populares se suceden uno tras otro, con fuerza incontenible, a lo que impotentemente la dictadura es capaz de responder sólo con más represión.”*⁶⁹⁰

Desgastado a nivel internacional por las permanentes denuncias de violaciones a los derechos humanos y por una activa oposición interna, el dictador convocó a elecciones en 1984. La abstención alcanzó el 61 % del electorado. La oposición creció y se organizó en partidos y sindicatos, mientras el régimen se convertía en una carga para Estados Unidos. La represión aumentó y en 1985 se calculaban en 40.000 los asesinatos cometidos por el régimen. En medio de una creciente ola de protestas y huelgas en todo el país, y luego de nuevas elecciones fraudulentas, en las que el dictador obtiene el 99% de apoyo, se produce un nuevo levantamiento militar encabezado por el jefe del Ejército haitiano, el teniente coronel Henri Namphy.

⁶⁸⁹ Como indica José Antonio Gutiérrez, “Comienzan a instalarse, en ese momento, en la frontera con República Dominicana, Zonas Francas, que no son más que maquiladoras haitianas, en las cuales se borda ropa, se ensamblan pelotas de béisbol, equipos eléctricos y cintas de audio (cassettes), por trabajadores, muchos de ellos niños, que no obtienen un salario menos escuálido que sus hermanos de las plantaciones”. Gutiérrez, José Antonio, *op.cit.*. Se calcula que entre 1971 y 1975, período en el que se da un auténtico boom de las “zonas francas-maquiladoras” haitianas y de la inversión de EEUU en el país, los salarios se redujeron en un 25% de su valor real.

⁶⁹⁰ *Ibidem.*

¿El saldo de la dictadura Duvalierista? Millones de muertos, una deuda externa aumentada en casi el 200%, saqueo del erario público que pasó a incrementar la fortuna de la familia dictadora en más de 900 millones de dólares, empobrecimiento general y un proceso reforma del sistema educativo que se transformaría en el más privatizado de la región. Todo esto ocurría ante la indiferencia o la mirada cómplice de los gobiernos de algunas de las naciones más desarrolladas del mundo, como Francia. Duvalier huyó del país el 6 de febrero de 1986 en un avión de la fuerza aérea norteamericana para recibir luego asilo transitorio en la ciudad francesa de Costa Azul. Es importante recordar este dato y las circunstancias en las que Baby Doc abandonó Haití, para comparar la situación de un entonces joven opositor, un sacerdote conocido como “Titid”, Jean Bertrand Aristide, quien terminara su gobierno también en un avión.

Un Consejo Nacional de Gobierno, liderado por Namphy, asumió el gobierno y prometió elecciones libres y directas. Estados Unidos decidió controlar también esta nueva administración e impuso la presencia de Marc Bazin, ex ministro de Finanzas de Duvalier, ex directivo del Banco Mundial y que será representante del Partido Nacionalista Progresista Revolucionario Haitiano (PANPRA). Bazin será una figura recurrente en el mundo político haitiano a partir de entonces⁶⁹¹.

En octubre de 1986, el Consejo convocó comicios para elegir una Asamblea Constituyente, encargada de redactar una nueva Carta Magna. Sufragaron menos del 10% de los tres millones de haitianos habilitados para votar. La nueva Constitución (que fue sometida a plebiscito el 29 de marzo de 1987, y ratificada por el 99,81% de los votos) establecía un régimen parlamentario, con un Presidente cuyo mandato duraría cinco años y un primer ministro nombrado por el Parlamento. Las elecciones debían realizarse en noviembre de 1987, pero a las pocas horas de abrirse los locales de votación, fueron saboteadas por sectores de las Fuerzas Armadas y ex tontons, y tuvieron que ser suspendidas hasta enero de 1988, en las que resultó vencedor el candidato oficialista Leslie Manigat, que fue derrocado por Namphyn, quien a los pocos meses fue derrocado por el general duvalierista Proper Avril.

El periodo entre las elecciones de 1988 y las de 1990 —el duvalierismo sin Duvalier— estuvo dominado por la violencia y la inestabilidad. El 10 de marzo de 1990 tras violentas jornadas de protestas, Avril renuncia forzado por Estados Unidos cuando era evidente que éste no iba a convocar elecciones, que aumentaban las violaciones de los derechos humanos, continuaba el deterioro económico, y el flujo de refugiados se convertía en un problema en la política doméstica norteamericana, y asumió la presidencia Ertha Pascal-Trouillot, magistrada de la Corte Suprema bajo cuyo mandato

⁶⁹¹ Bazin tenía un largo historial de trabajo apoyando la aplicación del Consenso de Washington. En 1983, había sido nombrado Ministro de Finanzas bajo el régimen Duvalier. En realidad había sido recomendado para la cartera de Finanzas por el FMI. Fue durante su período como primer ministro cuando ocurrieron más masacres políticas y más asesinatos extrajudiciales por los escuadrones de la muerte del FRAPH apoyado por la CIA, resultando en la muerte de más de 4.000 civiles. Unas 300.000 personas se convirtieron en refugiados internos, “miles más huyeron a través de la frontera a la República Dominicana, y más de 60.000 se fueron a alta mar” (Declaración de Dina Paul Parks, directora ejecutiva de la Coalición Nacional por los Derechos Haitianos, Comité Judicial del Senado, Senado de EE.UU., Washington DC, 1 de octubre de 2002). Mientras tanto, la CIA había lanzado una campaña de calumnias mostrando a Aristide como “mentalmente inestable” *Boston Globe*, 21 de septiembre de 1994.

se convocan en diciembre nuevas elecciones bajo supervisión de la ONU a través del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas Para la Verificación de las Elecciones en Haití (ONUVEH), la Organización de Estados Americanos y la Comunidad del Caribe.

Para que se entienda el clima que reinaba cuando fue electo Aristide como presidente la primera vez, Estados Unidos dejó claro que no toleraría la repetición de las matanzas de 1987 ni un nuevo golpe de Estado. El vicepresidente de Estados Unidos, Dan Quayle, declaró ante los jefes militares en su visita a Puerto Príncipe de agosto de 1990: *“No asesinen las elecciones libres”*.

En diciembre de 1990, se realizaron nuevas elecciones. Estados Unidos apoyaba a Marc Bazin, cuyo programa neoliberal coincidía con los intereses del capital extranjero, las maquiladoras y la agricultura de exportación. Frente a él se situó a Roger Lafontant, antiguo jefe de los tonton-macoutes, en la nómina de la CIA desde mediados de los años 80. Identificado con el duvalierismo y la oligarquía, Lafontant era el contrapunto necesario para hacer atractivo a Bazin incluso ante un movimiento popular aparentemente desorientado y sin líderes.

Pero dos meses antes de que las elecciones se celebrasen, apareció Jean Bertrand Aristide, un ex sacerdote cuya candidatura fue impulsada por los movimientos populares que venían gestándose desde mediados de los años 80, que se transformaron, con su liderazgo, en una “avalancha” (Lávalas). Aristide apareció entonces como candidato de la coalición Frente Nacional para el Cambio y la Democracia.

La vida de Aristide resume como se vive la política en la isla y en muchas partes de América. Nacido en 1953, con una licenciatura de Psicología en su haber, consagrado sacerdote en 1982 y doctorado en Teología en la Universidad de Montreal, Aristide tuvo su parroquia en los suburbios de la capital haitiana, en los paupérrimos bidonvilles (barrios de chabolas), donde logró gran popularidad a través del hogar para niños de la calle que fundó. Opositor al régimen de Baby Doc Duvalier, abogaba por un régimen democrático, justo y participativo. Fue exiliado, tras una serie de intentos de los tontons por acallararlo. Poco después de que Duvalier huyera, Aristide, de regreso en Haití, creó el movimiento "Lavalas" (Inundación, Avalancha en creol). Los atentados no cesaron. En agosto de 1987, estuvo a punto de ser quemado vivo dentro de un automóvil donde viajaba junto a otros sacerdotes. En septiembre de 1988, grupos armados incendiaron la iglesia de San Juan Bosco, en la que oficiaba misa. A pesar de que Aristide salió ileso, 13 personas murieron carbonizadas.

Pese a los intentos por menoscabarlo, el 67,5% del electorado decidió que la presidencia la ocupase Aristide, obteniendo una amplia victoria sobre Bazin en unas elecciones cuya limpieza fue avalada por la comunidad internacional⁶⁹².

⁶⁹² La victoria de Aristide, según Kim Ives, “fue quizás la mayor disfunción de la ingeniería electoral norteamericana en Latinoamérica desde principios de los ochenta”. Costello, Patrick y Sanahuja, José Antoni, “Haití: los desafíos de la reconstrucción”, Centro de Investigación para la Paz, 1996 <http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/>

2.3. La crisis de Haití de 1992 – 1994.

La llegada de Aristide al poder significó un quiebre. Esto puede verse con claridad en la actitud de la Iglesia Católica. Mientras gobernaban los Duvalier y el vudú, hubo pocas voces de sus filas que condenaran al régimen. Pero la acción de Aristide y su cada vez mayor compromiso social y político por los sectores más pobres de Puerto Príncipe, siguiendo la línea de la Teología de la Liberación, tuvo una reacción enérgica: la jerarquía salesiana le ordenó dejar el país para trasladarse a una parroquia canadiense. Como Titid rechazara la orden, se le abrió un proceso de suspensión por parte del Vaticano y su expulsión de la orden salesiana en 1988. Sin embargo, el Vaticano no dudará en dar su apoyo al Presidente *de facto* Emile Jonassaint en 1992, cuyo régimen era condenado por la comunidad internacional. Aristide denunció desde la tribuna de la Asamblea de Naciones Unidas, a finales de septiembre de 1992, el reconocimiento inmediato del régimen de los golpistas que había hecho el Vaticano.

Pero el Vaticano no era el único Estado que estuvo en contra de Aristide. Tras ganar las elecciones, asumió el cargo el 7 de febrero de 1991, tras un intento fallido de golpe de Estado en enero de ese año, dirigido por fuerzas duvalieristas, apoyados por Estados Unidos, que tenía como fin impedir que se aplicara el programa de gobierno, que se basaba en la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, reformas en el sector público, un minucioso plan de alfabetización y educación, y proyectos de pasar de la pobreza extrema a la pobreza con dignidad mediante la reforma agraria, apoyo al sector campesino, etc., que amenazaba los intereses de la oligarquía, el capital extranjero y las Fuerzas Armadas, y no encajaba en el proyecto neoliberal propugnado por Estados Unidos y el G7, según pudo establecer un análisis de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las sociedades estadounidenses de ensamblado radicadas en Haití (que son la mayoría de las empresas) concordaron con el análisis de la USAID y, con la ayuda de la CIA, prepararon y financiaron un nuevo golpe militar contra Aristide⁶⁹³, que estalló el 30 de septiembre, dirigido por el general Raoul Cedras, que terminó con el exilio del Presidente Aristide en los Estados Unidos.

Hay semejanzas en la forma en que fue destituido Aristide en 1992 y en el 2004. El presidente fue capturado en el Palacio Nacional por los soldados, en los que afloró algún amago de lincharle, pero finalmente fue liberado y al día siguiente por la mañana se subió a un avión enviado por el gobierno de Venezuela y emprendió el camino del exilio con primera parada en Caracas, donde el presidente Carlos Andrés Pérez le acogió con los brazos abiertos, para luego dirigirse a Estados Unidos, específicamente a Washington, donde se cercioró de que la OEA y la ONU seguían considerándole el presidente legítimo y donde hizo un llamamiento a la resistencia civil y no violenta de los haitianos, sobre los que empezó a abatirse una terrible represión. En el año 2004

⁶⁹³ “Haití after the Coup.” A Special Delegation Report of the National Labor Committee. Education Fund in Support of Worker and Human Rights in Central America, Nueva York, 1993.

también sería capturado, y sacado en avión fuera del país, pero en el segundo caso no fue voluntariamente.

La causa que pudo tener el USAID para patrocinar el golpe fue que, cuando Aristide asumió la presidencia, propuso aumentar el salario mínimo de 1,76 a 2,94 dólares por día. La USAID se opuso a esta propuesta, diciendo que significaría una grave distorsión del costo de la mano de obra. Esto fue una directa violación de la Declaración de Filadelfia de 1944, incorporada a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y de la Declaración de Principios Tripartita sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo, que establecen que los deberes relativos a los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo alcanzan a entidades tales como las empresas transnacionales, las asociaciones de productores, los sindicatos, etc.

Cedras justificó su acción señalando que había que "pararle los pies a este aprendiz de dictador". E inmediatamente dirigió su represión contra los partidarios del presidente implantando una nueva dictadura que será resistida internacionalmente, una dictadura que creó al Frente para el Avance y el Progreso de Haití (FRAPH), grupo paramilitar que desató una oleada de intimidación y crímenes contra las organizaciones democráticas llevando a cabo un proceso de persecución y violencia hacia sus opositores. La CIA estaba implicada directamente en el establecimiento del FRAPH como un frente "capaz de contrarrestar el movimiento de Aristide"⁶⁹⁴ y participar en trabajos de "inteligencia" contra él. Esta organización paramilitar desató una nueva oleada de intimidación y crímenes contra las organizaciones democráticas.

*"Como denunció The New York Times el 14 de noviembre de 1993, la CIA mantuvo en nómina desde 1986 (desde la huida del último Duvalier) hasta 1991 o 1992 a varios altos cargos militares haitianos, entre ellos, al mismísimo Raúl Cedrás, que lideraría el golpe de Estado de 1990 contra Aristide. Esta denuncia, de la que se hizo eco Time y Le Point, reveló que el organismo que creó la CIA en Haití, para controlar supuestamente a las mafias del narcotráfico, el Servicio Nacional de Información (SIN), terminó vinculado directamente a éstas."*⁶⁹⁵

Cientos de haitianos fueron asesinados por paramilitares y soldados a lo largo y ancho del país. Perecieron también, en confusas circunstancias, personajes dispares como Lafontant, asesinado en la penitenciaría donde cumplía cadena perpetua, y Sylvio Claude, líder del Partido Demócrata Cristiano de Haití (PDCH), quemado vivo por las turbas, al parecer militantes del FNCD que le señalaron como una de las conexiones civiles del golpe.

El problema es que el presidente George Bush calculó mal la situación. El golpe desató una oleada de emigrantes haitianos que perjudicaba a la imagen internacional de Estados Unidos, señalados por todos como el responsable del drama haitiano. Esto, sumado a la cada vez menos "razonable" posición de la OEA que exigía condenas, y a

⁶⁹⁴ Emmanuel Constant citado en Alian Nairn, "Behind Haiti's paramilitaries". *The Nation*, 24 de octubre de 1994. p. 18, y "Haití under the gun". *The Nation*, 8/15 de enero de 1996, pp. 11-14.

⁶⁹⁵ Montoya, Roberto, "Haití: 'Titid' Aristide o la muerte de una ilusión" *El Mundo* 15 de marzo del 2004 www.rebelion.org

la actitud de Cedrás, que estaba por completo fuera de control, hizo que el gobierno de Bush se planteara la necesidad de restablecer el orden en la isla, aun cuando fuera con el regreso de Aristide, a quien consideraban “poco comprometido” con la democracia. La actitud recalcitrante de Cedrás y sus secuaces en el triunvirato *de facto* que detentaba el poder, el general Philippe Biamby y el teniente coronel de la Policía Joseph-Michel François, no dejó otra salida que imponer la solución *manu militari*. La restauración de Aristide en el poder fue un trago amargo para Bush, pero no podía ir contra una comunidad internacional que extrañamente actuó en bloque para no aceptar un *statu quo* político dictado por los militares, ahora que los procesos democráticos habían culminado en todo el continente (salvo en Cuba).

Cuando Aristide fue reemplazado, este nuevo régimen fue duramente condenado por la OEA, y luego por la Asamblea General (resolución 46/7). En el momento mismo del golpe, y de acuerdo a lo previsto en la resolución 1080, en la OEA se puso en práctica el mecanismo de acción multilateral. El mismo día 30, a instancias del Secretario General, el Consejo Permanente de la Organización convocó a una Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, que aprobaron una serie de Resoluciones (MRE/RES. 1/91, MRE/RES. 2/91, MRE/RES. 3/91M, MRE/RES. 4/91, MRE/RES.5/91). También el Consejo Permanente emitió un número importante de Resoluciones a este respecto (CP/RES. 575 (885/92), CP/RES. 594 (923/92) y CP/RES. 610 (968/93)), y de Declaraciones (CP/Dec. 9 (931/93), CP/Dec. 10 (934/93) y CP/Dec.15 (931/93)). En la Resolución MRE/RES 1/91 de los Cancilleres Americanos, éstos definieron que el objetivo de su acción era exigir la plena vigencia del Estado de Derecho y la inmediata restitución del Presidente Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad. Junto con esto, la reunión Ad Hoc recomendó a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que procurasen el “aislamiento diplomático de quienes detentan de hecho el poder en Haití”, además de recomendar a todos los Estados que “suspendan sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como la ayuda y cooperación técnica que fuera del caso, con excepción de los aspectos estrictamente humanitarios”. También se solicitó “al Secretario General de la Organización, que en unión a un grupo de Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Miembros se traslade con urgencia a Haití y exprese a quienes detentan de hecho el poder el rechazo de los Estados Americanos a la interrupción del orden constitucional.” Poco después, el 8 de octubre, la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó una nueva Resolución (MRE/RES. 2/91), en vista del agravamiento de la situación haitiana, por la cual se exhortó a los Estados Miembros “a que en forma inmediata procedan al congelamiento de los activos del Estado Haitiano y se aplique un embargo comercial a Haití, salvo excepciones de carácter humanitario.” Además, y a solicitud del Presidente Aristide, la resolución creó “una misión de carácter civil para el restablecimiento y fortalecimiento de la democracia constitucional en Haití, la cual deberá trasladarse a ese país.” La organización de esta misión fue encomendada al Secretario General. También se le encargó que “mantenga abiertos los canales de comunicación con instituciones políticas democráticamente constituidas y con otros sectores de Haití, para propiciar un diálogo con miras a asegurar el retorno del Presidente Jean Bertrand Aristide en sus funciones.”

En la reunión Ad Hoc del 18 de mayo de 1992, se instó a los miembros a adoptar medidas adicionales, tales como la extensión del embargo, el no otorgamiento y revocación de visas de ingreso a los autores y partidarios del golpe de estado y la

reducción de las misiones diplomáticas en Haití, además de aludirse a los países no hemisféricos que mantenían vínculos económicos o comerciales con Haití, particularmente a los de la UE, para que tomaran medidas para mejorar la eficacia del embargo y pedir la cooperación de instituciones financieras internacionales.

Las acciones unilaterales de los golpistas y sus colaboradores políticos civiles estorbaron la labor de Aristide y la OEA. Así, en junio de 1992 las dos cámaras de la Asamblea Nacional, con el boicot del FNCD, invistieron como nuevo primer ministro (y presidente de la República en funciones) a Bazin, que el 19 de ese mes formó un gabinete ministerial con cuadros del MIDH y el PANPRA. Aristide se apresuró a declarar nula y sin efecto la mudanza institucional, lo que empezó a irritar a la administración Bush, que concedía importancia sobre todo al regreso del orden y la estabilidad al país caribeño, con o sin, por el momento, Aristide al mando.

El Secretario General de la ONU apoyó los esfuerzos del organismo regional y el 15 de julio informó que había aceptado la oferta de su homólogo de la OEA para participar en una misión conjunta en Haití, que no tuvo éxito. Tras conversaciones con Aristide, entre diciembre de 1992 y enero de 1993, Annan accedió a la participación de la ONU en una Misión Civil Internacional destinada a verificar el respeto a los derechos humanos y la erradicación de todas las formas de violencia en Haití. Ello fue aprobado por la Asamblea General por la resolución 47/20B, bajo las condiciones acordadas conjuntamente con la OEA. El enviado especial Dante Caputo inició una ofensiva diplomática para obtener el retorno del gobierno de Aristide. Aristide propuso enviar una misión civil de observadores de la ONU para supervisar la situación de los derechos humanos (Mission civile internationale en Haïti (MICIVH)), que no se formó hasta febrero de 1993, cuando se desplegó la operación conjunta de la ONU y la OEA en Haití.

2.3.1. Doctrina Democrática de Clinton: Democracy Enlargement

Durante el desarrollo de esta crisis, en Estados Unidos hubo cambio de gobierno, asumiendo el cargo William Clinton (1993-2001). Clinton comenzó su gobierno de manera bastante dudosa, ya que la reconstrucción del período post-Guerra Fría no había concluido. Según el Secretario de Estado Warren Christopher, Estados Unidos tenía la oportunidad de crear una nueva estrategia para dirigir sus recursos hacia otras metas que no estuvieran relacionadas con una confrontación entre potencias. Pero no será con su dirección, sino con la llegada de Madeleine Albright, durante el segundo mandato, que la política exterior de Clinton obtuvo resultados más positivos, cuando desechó ciertas posturas interventoras tradicionales.

Durante los primeros meses de la presidencia, Anthony Lake, asesor del Presidente, sugirió la promoción de la democracia como el principal sello de una política encaminada a mejorar las condiciones de vida en los países del "tercer mundo", con el fin de reducir la pobreza, el odio, el genocidio y a los autoritarismos que ponen en riesgo la seguridad internacional. Esto no es nuevo, ya que desde los inicios de la historia norteamericana la libertad, la igualdad, la justicia y la democracia fueron los

principios que se supone inspiraron a los próceres durante la Independencia de 1776. En la Constitución estadounidense se establece que la democracia es la principal defensa de la nación y el ciudadano contra un gobierno despótico.

Sin embargo, el empresario, como ente político, es fundamental para ese país. Tratar de llevar buenas relaciones con el empresariado y al mismo tiempo defender las libertades públicas es una de las contradicciones de la política norteamericana. En este marco, la administración norteamericana de Clinton dedicó su primer período a organizar un nuevo sistema de relaciones económicas de mercados abiertos, mediante las alianzas estratégicas y la entrada en mercados emergentes. En este sentido, se debían adaptar y revitalizar las instituciones a fin de lograr una cooperación global y regional. Tampoco esto era algo novedoso: desde la Independencia se esgrimía que la mejor forma de relacionarse con los demás Estados era comercialmente, sin intervención política, en el marco de la libertad y la imparcialidad, sin conceder ni buscar favores o preferencias exclusivas, ya que la idea es el beneficio mutuo, como indicase George Washington, al revés de lo que había hecho España, que privilegió la evangelización frente la economía. Clinton sólo siguió la línea marcada por Alexander Hamilton de expandir esa ventaja a los países más desposeídos⁶⁹⁶.

Empresariado y democracia parecen indisolublemente unidos según los norteamericanos, lo que explica que Clinton cediera a sus demandas respecto de la situación en la que se encontraban por las medidas que pretendía tomar Aristide⁶⁹⁷.

En otras palabras, había que apoyar el multilateralismo para reafirmar el monopolio del poder norteamericano, pero reduciendo los costes de ejercer ese poder.

*“De lo que se trata es de establecer de modo permanente la superioridad militar de los EEUU frente a "cualquier contingencia", que ya pueden ser quienes no se adapten al "pensamiento único" y sus avances en el terreno económico o proyectos que entrañen un riesgo hacia algunos de los despliegues de esa hegemonía. En el pasado reciente, un riesgo lo constituyó la Comunidad Europea, otro la posibilidad de la reconstitución de la URSS o, más recientemente, la construcción de un bloque entre Rusia, India, China y los países musulmanes. Para no hablar de la reacción del "nuevo orden" frente a una crisis que se asoma desde casi todos los rincones.”*⁶⁹⁸

La idea de Clinton de reforzar la democracia fue casi inmediatamente criticada, porque desde el principio planteó contradicciones con el concepto tradicional de soberanía nacional y de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Por

⁶⁹⁶ Hamilton escribió un artículo llamado “Pacifcus” donde expresaba que “A policy regulated by their own interest, as far as justice and good faith permit, is, and ought to be, their prevailing one; and that either to ascribe to them a different principle of action, or to deduce, from the supposition of it, arguments for a self-denying and self-sacrificing gratitude on the part of a nation which may have received from another good offices, is to misrepresent or misconceive what usually are, and ought to be, the springs of national conduct”, en *Readings in American Foreign Policy*, editado por Robert A. Goldwin, Ralph Lerner and Gerald Stourzh Goldwin, Oxford University Press, Nueva York, 1959, página 635.

⁶⁹⁷ Esto se puede entender mucho mejor leyendo el artículo de Diamond, Martin, “Ética y política: el modo norteamericano,” en *Los fundamentos morales de la República Norteamericana*, op.cit.

⁶⁹⁸ García Morales, Federico, “El orden mundial según Clinton,” 1999, disponible en www.rcci.net/globalizacion/llega/fg085.htm

supuesto, le ayudó mucho el hecho de que ocurrieran desastres humanitarios como los de Rwanda o Yugoslavia para que su criterio se impusiera. Pero bajo estas críticas aparecieron algunas mucho más agudas que indicaron que Estados Unidos entraba en un período de guerra permanente, porque al hablarse del “deber moral” de impedir daños a personas, se está hablando de trasladar tropas para “prevenir” genocidios, como herramientas de “pacificación” o de “disuasión”⁶⁹⁹. Hay que recordar que la “democracia” no iba a ser impuesta a países como Francia o la misma Rusia, sino a Estados nacidos de la desintegración soviética o a países tradicionalmente intervenidos, como los africanos o los centroamericanos, donde muchas veces el problema económico no era el más relevante, sino la serie de conflictos étnicos, las hambrunas... temas existentes pero que hasta entonces no habían interesado a Estados Unidos, hasta que vio el potencial que tenía para sus intereses. La tesis central de su doctrina pro-democracia radica, por ende, en la vieja idea de la intervención humanitaria, como Mckinley la había planteado para Cuba. Baste con leer lo que Clinton indicó “*Whether you live in Africa or Central Europe or any other place, if somebody comes after innocent civilians and tries to kill them because of their race, their ethnic background, or their religion, and it's within our power to stop it, we will stop it.*”⁷⁰⁰

El coste de esta política quedó demostrado en sus inicios, cuando ocurrió el fracaso en Somalia, pero fue un “éxito” en Haití⁷⁰¹.

2.3.2. Uphold Democracy - Restore Democracy (Restaurar la Democracia)

En febrero de 1993 las presiones generalizadas arrancaron del Gobierno de Bazin y la junta que lo manejaba un acuerdo de principio sobre la presencia de 200 observadores de la ONU. El compromiso cayó en saco roto. El 16 de marzo Aristide fue recibido con carácter privado por Clinton en Washington.

El 7 de junio de 1993, el Representante Permanente de Haití ante la ONU dirigió una carta al Presidente del Consejo de Seguridad declarando que a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, no se había podido restablecer el orden constitucional porque las autoridades *de facto* persistían en oponer obstáculos a todas las iniciativas que se les proponían. Por ello se solicitaba que se diera carácter universal y obligatorio a las sanciones adoptadas contra el gobierno ilegal haitiano en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA cuya aplicación se recomendó en

⁶⁹⁹ Algunas de estas críticas las que recoge Richard N. Haas en *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, The Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1999 y James A. Baker III, en "Selective Engagement: Principles for American foreign policy in a New Era," en el texto editado por Keith Philip Lepor *After the Cold War: Essays on the Emerging World Order*, University of Texas Press, Austin, 1997.

⁷⁰⁰ Rabkin, Jeremy, "A New World Order", *American Spectator* 32, nº 8, agosto 1999, página 50.

⁷⁰¹ Sobre la intervención en Somalia se sugiere el libro autobiográfico de Clinton, Hill, *Mi vida*, Plaza & Janés, Barcelona, 2004 y el libro de New Cork y Lester H. Brune, *The United States and Post-Cold War Intervention. Bush and Clinton in Somalia, Haiti, and Bosnia, 1992-1998*, Regina Books, California, 1998.

diferentes resoluciones de la Asamblea General, y que diera prioridad al embargo del petróleo y sus derivados, y del suministro de armas y municiones.

El Consejo respondió con la resolución 841 (1993). Invocándose el Capítulo VII, esta resolución decidió imponer un embargo de petróleo y armas a Haití⁷⁰², como asimismo la congelación de fondos del Gobierno y/o de las autoridades *de facto* de Haití⁷⁰³. Se permitió la importación en cantidades no comerciales de petróleos y derivados para satisfacer las “necesidades humanitarias esenciales.” A pesar de la referencia en esta resolución a una “*situación excepcional y única*” y a la declaración hecha por el Presidente del Consejo de que la resolución no constituía un precedente, el hecho es que fue la primera vez que una crisis política interna relacionada esencialmente con la recuperación de la democracia provocaba medidas tan drásticas por parte del Consejo de Seguridad.

La resolución 841 es la primera en que se aplican sanciones a un país que no mantenía enfrentamiento alguno con otros Estados y que no se encontraba tampoco en guerra civil, aplicando la teoría sustentada por el Secretario General de la Boutros-Ghali, según la cual, mantener la paz entre los Estados respetando su soberanía ya no puede ser la función de las Naciones Unidas sino que ésta debe hacerle frente a los conflictos que están dividiendo a los pueblos al interior mismo de los Estados e intervenir utilizando incluso los medios coercitivos para defender los derechos humanos, imponer la paz y la democracia. Mientras, la Cámara de Diputados y el Senado haitiano, bajo la supervisión de los soldados, ratificaron como primer ministro a Jean Jacques Honoret.

Pero, ¿fue realmente válido aplicar el Capítulo VII a una misión en Haití en 1993? ¿Era calificable de “amenaza a la paz” la emigración desesperada de personas a las cuales los mismos miembros permanentes del Consejo de Seguridad explotaban (y explotan) como esclavos? La población estaba viviendo por debajo de lo que la misma ONU declaraba la línea de lo que se puede llamar pobreza, no sólo por medidas económicas aplicadas obligatoriamente (tema que veremos más adelante) sino además por los bajos sueldos pagados por las empresas estadounidenses, francesas y otras. ¿Por qué además esos países, abusando de poder, le imponen un boicot? Porque la idea no

⁷⁰² El embargo se impone en el punto 5: *Decide que todos los Estados prohíban la venta o el suministro, por sus nacionales o desde sus territorios, o mediante el uso de buques o aeronaves con sus pabellones, de petróleo o sus derivados, o armas y material conexo de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos y equipo militares, equipo policial y las piezas de repuesto correspondientes, originarios o no de sus territorios, a toda persona u organismo de Haití o a toda persona u organismo para los fines de cualquier actividad realizada en Haití o que opere desde ese país, y todas las actividades de sus nacionales o en sus territorios que fomenten o estén concebidas para fomentar tales ventas o suministros...*

⁷⁰³ El Consejo puede invocar sanciones económicas en virtud del artículo 41 de la Carta si se ha determinado antes, en virtud del artículo 39, la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz, o un acto de agresión, y si las sanciones se imponen para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Si así lo indica, deberá hacer recomendaciones o decidir sobre las medidas que han de tomarse para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. Puede tratarse de medidas en virtud del artículo 41, “*que no impliquen el uso de la fuerza armada*”, tales como las sanciones económicas, o de medidas en virtud del artículo 42 que implican “*la acción (militar)...* que sea necesaria para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales”

era presionar a la población, sino al gobierno, pero no para beneficiar a Haití, sino para que las empresas extranjeras en la isla pudieran reiniciar sus actividades. Al menos eso fue lo que se dijo públicamente. En realidad, la adopción unánime de esa decisión culminaban tres años de esfuerzos de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, por extender las prerrogativas del Consejo a asuntos ajenos a su esfera específica de competencia, restringida en principio al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Detrás de esta medida además no había un interés altruista, sino otro más prosaico. Si pocas veces se menciona a quién se aplicaba las sanciones, menos se menciona que, además, es una de las primeras resoluciones donde se esboza que la emigración de haitianos hacia países de Centro y Norteamérica puede representar un riesgo para la seguridad interna (declaración del Consejo de Seguridad S/25344 del 26 de febrero de 1993). Literalmente, para los miembros de este órgano de la ONU, la crisis humanitaria haitiana era una amenaza a la paz y seguridad internacionales porque la situación que se vivía en la isla obligaba a una parte de su población a *desplazamientos masivos... que se convierten en amenazas a la paz y seguridad internacionales o agravan tales amenazas...* El Presidente George Bush consideraba la migración de haitianos hacia los Estados Unidos como un problema de seguridad, por lo que ordenó al cuerpo de guardacostas detener en alta mar a los migrantes y devolverlos a su país. Y Clinton, a pesar de que, durante su campaña, la había calificado de "cruel e ilegal", continuó la política iniciada por Bush para impedir una inmigración masiva.

La situación de los migrantes haitianos había sido un tema de discusión antes, y gran parte de América consideraba que los procesos migratorios haitianos no atentaban contra la seguridad internacional ni contra la soberanía norteamericana. Así había impedido que, en 1990, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña alcanzaran su objetivo de ampliar el ámbito de competencias del Consejo de Seguridad. En esa misma ocasión, los latinoamericanos se habían pronunciado también en contra de que ese organismo se ocupara de asuntos como el tráfico de estupefacientes y la protección del ambiente. Pero la nueva crisis había cambiado la forma de ver el asunto, y salvo México y Colombia se aceptó la postura de la resolución.

Ahora bien, al margen del trasfondo bastante turbio en que se discutió y se aprobó, la aplicación de la resolución 841 (1993) fue bastante relevante como para que bajo esta presión, el 15 de junio, como gesto de buena voluntad, la Asamblea haitiana aprobó una resolución por la que reconocía a Aristide como el presidente legítimo, si bien la reposición era simbólica y además estaba condicionada a la designación de un primer ministro aceptable para las partes, a la vigencia de todas las decisiones políticas y administrativas adoptadas desde el 30 de septiembre de 1991 -entre ellas, el nombramiento de Cédras como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y las elecciones senatoriales parciales de enero de 1993, ganadas por la antigua oposición-, a garantías de concesión en su momento de una "amnistía general" y a que el estadista obtuviera de la comunidad internacional el levantamiento de las sanciones. La ONU no se sintió impresionada por este movimiento, y justamente al día siguiente el Consejo de Seguridad resolvió imponer a Haití un embargo petrolero y financiero.

El día 27 el general Cedrás y el depuesto Aristide iniciaron las conversaciones indirectas en Governor's Island (Isla de los Gobernadores), Nueva York, aunque sin verse las caras, conversaciones preliminares facilitadas por el enviado especial de la ONU, el ex canciller argentino Dante María Caputo, y el Gobierno estadounidense.

El 3 de julio las autoridades haitianas aceptaron el Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, al pie del cual estamparon sus firmas Cédras y, al día siguiente, Aristide, que permitía el retorno de Aristide para el 30 de octubre de ese año a cambio de una amnistía para los militares implicados en el golpe de septiembre de 1991, el envío de una misión para profesionalizar el Ejército y la puesta en marcha de un plan de desarrollo delineado por el Banco Mundial. Cédras y François tendrían que darse de baja del Ejército y la Policía, respectivamente. Se suspenderían las sanciones establecidas en la resolución 841 y se acordó que la ONU prestaría *“asistencia para la modernización de las Fuerzas Armadas de Haití y creación de una nueva fuerza de policía con la presencia de personal de las Naciones Unidas en esas esferas”*. El pacto coincidía con los intereses norteamericanos, ya que el poder militar se mantenía como contrapeso de Aristide. En cumplimiento de los acuerdos, éste nombró primer ministro a Robert Malval y acordó con Cedras cumplir la resolución de la ONU.

Mediante la Resolución 861 (27 de agosto de 1993), el Consejo de Seguridad levantó las sanciones contenidas entre los párrafos 5 a 9 de la resolución 841. Sin embargo, el mismo documento, en su segundo párrafo, señaló que *“está dispuesta a dejar sin efecto la suspensión de las medidas... si el Secretario General de la Organización de Estados Americanos le informa en cualquier momento de que las partes en el Acuerdo de Governors Island o cualesquiera otras autoridades en Haití no han cumplido de buena fe las disposiciones del Acuerdo”*. A fin de evaluar la situación, el Consejo además aprobó el envío de un grupo de avanzada (resolución 862), que luego se integraría a la misión.

Mientras, según los observadores de la ONU y la OEA, persistieron las violaciones de los derechos humanos.

El 6 de septiembre Aristide aprovechó el compás de espera para ser recibido en el Elíseo por François Mitterrand, en la primera visita oficial de un mandatario haitiano a la antigua metrópoli colonial nada menos que desde la independencia en 1804, y el 23 del mismo mes el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó primera operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el país: la Misión de las Naciones Unidas en Haití, UNMIH - MINUH (resolución 867, 23 de septiembre)⁷⁰⁴, 1.500

⁷⁰⁴ 1. “Aprueba la recomendación del Secretario General, contenida en su informe de 21 de septiembre de 1993 (S/26480) y en su informe de 25 de agosto de 1993 (S/26352), de que se autorice el establecimiento y el inmediato envío de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) por un período de seis meses con sujeción a la condición de que dicha Misión se extenderá después del plazo de 75 días solamente después de que el Consejo haya efectuado un examen sobre la base de un informe del Secretario General en que se indicará si se han logrado o no progresos de fondo en la aplicación del Acuerdo de Governors Island y de los acuerdos políticos que figuran en el Pacto de Nueva York...” La extensión del mandato más allá de 75 días se haría con un informe favorable del Consejo de Seguridad, respecto del progreso sustantivo hacia la implementación de los acuerdos políticos. Esta misión estaría integrada por 567 observadores de policía de la ONU y una unidad de construcción militar con aproximadamente 700 integrantes, incluidos 60 instructores militares.

policías civiles con la misión de asistir a las autoridades locales en la implementación de los acuerdos.

Clinton se encontraba ante una disyuntiva: por un lado, la CIA continuaba su apoyo a la FRAPH, incluso mandando cargamentos secretos de armas norteamericanas; por el otro, el Departamento de Estado era partidario de restaurar la democracia en Haití, aunque no sin exigir a Aristide que desistiera de negarse a aplicar los planes económicos norteamericanos para la isla. Ambas posturas favorecían la destrucción de la base social de Aristide.

El primer golpe lo dio el FRAPH que consiguió sabotear el primer intento de restauración de Aristide cuando varios centenares de miembros del FRAPH, alentados por el régimen militar, impidieron el ataque del USS *Harlan County* y el desembarco del primer contingente de la misión de capacitación militar MINUH acordada en la Isla de los Gobernadores el 11 de octubre. No se puede negar que en este caso Estados Unidos también tenía la culpa, ya que la dictadura y el FRAPH manejaron la situación recordando a la mayoría de los haitianos, de lo que se trataba era de una nueva invasión como la ocurrida en julio de 1915, cuando infantes de marina norteamericanos desembarcaron en Puerto Príncipe y permanecieron en la isla hasta 1934. El dictador Raúl Cedras aprovechó entonces la situación, desafió el bloqueo naval y ordenó un "Día de la Indignación". Los haitianos gritando "¡vamos a hacer otra Somalia aquí!", impidieron el desembarco. Clinton ordenó el regreso de los barcos a la base militar estadounidense de Guantánamo, en Cuba, y el Consejo de Seguridad reimpuso el bloqueo, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta (resolución 873)⁷⁰⁵, y amenazando con considerar otras medidas de continuar impidiéndose el cumplimiento del mandato de la operación⁷⁰⁶.

Sin solución de continuidad, una nueva oleada de terror, con asesinatos y hostigamientos, se cebó en los simpatizantes de Aristide y en los miembros del Gobierno Malval, uno de los cuales, el titular de Justicia Guy Malary, fue acribillado a balazos el 14 de octubre. Medios de comunicación audiovisuales y escritos fueron intervenidos o censurados.

⁷⁰⁵ "1. Decide, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 de la Resolución 861 (1993), dejar sin efecto la suspensión de las medidas enunciadas en los párrafos 5 a 9 de la resolución 841 (1993) a las 23.59 horas, hora de Nueva York, del 18 de octubre de 1993 a menos que el Secretario General de la Organización de Estados Americanos informe al Consejo de que las partes en el Acuerdo de Governors Island y cualesquiera otras autoridades de Haití están cumpliendo plenamente el acuerdo de restituir el Gobierno legítimo del Presidente Jean-Bertrand Aristide y han establecido las condiciones necesarias para que la UNMIH pueda cumplir su mandato" Posteriormente, en la resolución 875, el Consejo, actuando bajo los Capítulos VII y VIII de la Carta, exhortó a los Estados Miembros a que bajo su autoridad adoptaran las medidas para el cumplimiento de las Resoluciones 841 (1993) y 873 (1993). Por la resolución 905 (1994) se prorrogó el mandato de la Misión de Naciones Unidas en Haití hasta el 30 de junio de 1994 y luego, en la 933, hasta el 31 de julio de ese mismo año. Y por la resolución 917 (1994) se reforzaron las sanciones económicas a Haití.

⁷⁰⁶ La escalada de violencia no sólo se refleja en este incidente. Ese mismo mes, el ministro de Justicia del gobierno de Malval, Guy Malari, fue asesinado. Un mes antes había muerto Antoine Izmary, empresario partidario de Aristide. Los responsables de los asesinatos eran miembros del grupo golpista "Frente para el Avance y Progreso de Haití", que utilizaban los mismos métodos que los tonton-macoutes. La violencia era cada vez mayor: según un informe de la ONU, 426 partidarios de Aristide fueron asesinados entre mayo de 1993 y febrero de 1994.

El desafío de Cédras y su gente condujo el restablecimiento de las sanciones de la ONU el 13 de octubre, al bloqueo naval por unidades de la Armada de Estados Unidos tres días después. De este fracaso sin embargo se sirvieron los que apoyaban la restauración, quienes consiguieron el control finalmente y pudieron reinstaurar al presidente un año más tarde mediante el despliegue de la fuerza invasora.

Suena un poco irónica la situación, al pensar que finalmente Estados Unidos consiguió su invasión. No se puede decir que haya sido algo fácil, ya que el Departamento de Estado no estaba del todo de acuerdo con el Pentágono, que ansiaba hacerlo. A fin de cuentas, el que saliera a relucir el fracaso de Somalia no ayudaba para nada a invadir otro país. De hecho, el Congreso norteamericano impidió el envío de soldados a Haití haciéndose eco de la presión de la opinión pública en contra de una intervención. Pero Clinton conservó el derecho a ordenar una intervención militar y envió seis barcos de guerra a las costas haitianas para hacer cumplir la reactivación del embargo de la ONU. A esta decisión se sumaron Canadá, Venezuela, Argentina y Chile.

El Consejo de Seguridad incrementó las sanciones en contra del gobierno, aprobó desplegar un batallón internacional de 1.600 hombres armados para favorecer el restablecimiento de la vida democrática y profesionalizar las fuerzas armadas haitianas, decidió bloquear navalmente la isla, y barajó inclusive la aplicación del artículo 42 de la Carta, que permite el uso de la fuerza para restablecer la paz y la seguridad. Además, impuso el embargo total el 6 de mayo de 1994, medida solicitada por Aristide con la alegación de que, dada la extrema penuria que padecía el pueblo, los únicos perjudicados por la interrupción del trasiego comercial serían los golpistas y sus familias.

El 12 de mayo el octogenario juez Émile Jonassaint, presidente de la Corte de Casación del Tribunal Supremo, fue colocado por los militares como presidente provisional títere y los ministros de Malval vieron usurpados sus despachos por personal adicto al régimen. En las calles, milicianos del FRAPH intensificaron sus amenazas y bravatas.

Ante este sombrío panorama, Aristide negó cualquier posibilidad de negociación y solicitó a la comunidad internacional la intervención militar inmediata como el único modo de restaurar la constitucionalidad y detener las violaciones de los Derechos Humanos. El cansancio y la frustración por el enroque del triunvirato golpista se adueñaron también del Consejo de Seguridad de la ONU y de la administración Clinton, ésta, además, alarmada por la salida masiva de *balseros* con destino a la base militar de Guantánamo, en Cuba. El 31 de julio de 1994, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 940 autorizando el uso de la fuerza *“bajo mando y control unificado y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de Governor's Island, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití, así como a establecer y mantener un entorno seguro y estable que permita la aplicación del Acuerdo de Governor's Island”*, y la creación de una Fuerza Multinacional (independiente de la Misión de Naciones Unidas para Haití UNMIH) incluyendo un grupo de observadores, para establecer los medios apropiados de coordinación entre la

fuerza multinacional y monitorear sus operaciones. Se indica que una vez que la fuerza multinacional concluyera sus funciones, UNMIH las asumiría. Se consideró un período de seis meses como plazo temporal necesario para cumplir con sus objetivos, que eran colaborar con el gobierno democrático de Haití, la profesionalización de las fuerzas armadas haitianas y la creación de una fuerza policial separada.

La resolución 940 plantea una situación compleja: el Consejo plantea que la permanencia de una Junta militar un país constituía en sí misma un quebrantamiento de la paz internacional. Se trataba, pues, de un reconocimiento institucional del derecho de injerencia humanitaria, de un respaldo a un concepto de "guerra justa" sobre la base del sistema político de un país, señalando que no se puede disociar las libertades individuales y la organización del poder.

El 17 de septiembre, mediante el Acuerdo Carter-Jonaissant, se aprueba despliegue pacífico de la Fuerza Multinacional en Haití a cambio de garantías de los golpistas. Ésta llega el 19 de septiembre, tomando el nombre de *Uphold Democracy*, compuesta mayoritariamente por soldados norteamericanos⁷⁰⁷, y siguiendo la línea de la Doctrina Clinton, ya que fue directamente patrocinada por el Presidente norteamericano. Se fundamentó en el propósito de estabilizar el país y restablecer la ley y el orden. Tuvo dos fases proyectadas inicialmente:

1. La remoción del gobierno ilegal, la protección de los ciudadanos norteamericanos y el mantenimiento del orden público durante los primeros días de la intervención,
2. Coadyuvar al establecimiento de un clima de seguridad hasta la llegada de las fuerzas de las Naciones Unidas.

El organismo encargado de diseñar la operación fue la USAID, con el apoyo del Departamento de Defensa (DOD). Las unidades militares tenían que proporcionar un ambiente seguro para la población, proteger a los residentes extranjeros y desmovilizar a los grupos paramilitares.

Sin embargo, tras estas intenciones, había motivos no declarados. Como un medio de concienciar a la población de la necesidad de aceptar esta “ayuda”, el gobierno y las fuerzas militares estadounidenses aplicaron la misma estrategia usada en Vietnam, subrayando la necesidad de analizar la trama social del campo de operación en toda su complejidad y enfatizando la necesidad de entender las “narrativas” a través de las cuales las insurgencias logran generar apoyo político. Para ello, según el **Manual de Contrainsurgencia del ejército estadounidense**, se iban a lanzar panfletos antes de la intervención; pero los militares se dieron cuenta que el panfleto debía estar escrito en creole, que es la lengua de los sectores populares y no, como había sido escrito originalmente, en holandés, el idioma de la elites en Haití⁷⁰⁸.

⁷⁰⁷ Comandantes en Jefe Comando Atlántico, *USACOM* CD-ROM, “*Operation Uphold Democracy: US Forces in Haiti*,” Norfolk, Virginia, 1997; After-Action Report; Bentley, David y Oakley, Robert “Peace Operations: A Comparison of Somalia and Haiti,” Foro Estratégico de la Universidad Nacional de Defensa el 30 de mayo de 1995, www.ndu.edu/inss/strforum/h6.html.

⁷⁰⁸ *Manual de Contrainsurgencia del ejército estadounidense*, <http://usacac.army.mil/CAC/Repository/Materials/COIN-FM3-24.pdf>

La relación con Vietnam no deja de ser curiosa, y explica por qué esta misión fue un fracaso, desde el punto de vista de los objetivos previamente fijados: dadas las desastrosas consecuencias políticas y sociales que dejó Vietnam, se estableció obsesivamente como política norteamericana que había que ganar cualquier conflicto en que Estados Unidos se involucrase, dejando al margen la reconstrucción del país donde las tropas se desplegasen. De hecho, los abogados del Ejército discutieron la interpretación de algunas solicitudes de apoyo humanitario para la reconstrucción, clasificándolas como relacionadas a la misión o de desarrollo de naciones, autorizando las que se calificaban en la primera categoría y rechazando las de la segunda. Cuando el embajador de Haití pidió unos asesores militares al gobierno estadounidense, mientras esperaban asistencia de especialistas en la tarea de rediseño del nuevo gobierno, un equipo de la 358ª Brigada de Asuntos Civiles apresuradamente puso en marcha “*la primera implementación de gran escala de un esfuerzo de administración civil desde la Segunda Guerra Mundial*”. Esto demuestra que se perdió el control de la misión, y más grave aún: los soldados vieron que, de seguir usándoseles para solucionar problemas civiles, aumentarían las expectativas de los haitianos de que los norteamericanos pudieran resolver todos sus problemas, así que casi inmediatamente se dedicaron a desalentarlos, provocando mayor confusión y caos⁷⁰⁹. La situación había llegado a tal grado que incluso Kofi Annan recomendó no renovar la misión.

Con lo cual tenemos la primera mentira de “Uphold Democracy”, ya que la misión fue diseñada como una de guerra convencional y no como una operación de apoyo a la ONU; y, segunda mentira, no tuvo nada de humanitaria. Por eso, si bien a nivel táctico y operacional fue exitosa, fue una derrota estratégica, porque las operaciones de transición estuvieron mal planeadas o ejecutadas, algo que quedó claro desde los primeros meses. Tras la operación, se descubrió que mientras el gobierno estadounidense la consideraba públicamente un éxito, los oficiales la declararon públicamente un fracaso y que si se les volvía a involucrar en semejantes misiones, el repliegue debía fijarse en la medida de los logros obtenidos en las políticas de Medidas Designadas de Eficacia (MOE) y no asumir plazos fijos. Sin embargo, las tropas permanecieron durante 2 años en suelo haitiano, aún cuando se desplegó una fuerza de la ONU, violándose el acuerdo inicial de que sólo estarían hasta que Naciones Unidas enarbolará sus banderas. Esta larga permanencia no pudo ocultar las nefastas consecuencias de esta intervención, al grado de que se considera entre diversos analistas que la política para Haití de Clinton durante los años noventa es la responsable del actual fracaso en ese país, empeorando una situación que de por sí ya era compleja. Esto degeneró en odio hacia los norteamericanos, lo que hizo que la población, lejos de asumir su responsabilidad social de la crisis, culpase a los soldados y al gobierno de Clinton de todas sus desgracias.

⁷⁰⁹

Memorandum al Comandante, Comando del Ejército de los Estados Unidos de Operaciones de Asuntos Civiles y de la 358ª Brigada de Asuntos Civiles y Psicológicas, Asunto: “AAR, la Operación Uphold/Maintain Democracy”, 26 de mayo de 1995, página 3. Crane, Conrad C. y Terrill, W. Andrew *Reconstructing Iraq: Insights, Challenges, and Missions for the Military Forces in Postconflict Scenarios* U.S. Army War College, AWC, Carlisle, Pensilvania, Strategic Studies Institute (SSI), 2003.

Lo absurdo es que, constando este fracaso, el gobierno de Bush y los mismos comandantes de las Fuerzas Armadas persisten en la misma política, lo que explica por qué Estados Unidos raramente logra el cumplimiento de las metas políticas que pretende con sus invasiones. A menos que no sea ese su objetivo real y que, como demostró “Uphold Democracy”, la idea sea la tan convencional ocupación de territorio.

La invasión no encontró oposición alguna, pues Cédras, a través de Jonassaint, había pactado horas antes con el ex presidente estadounidense Jimmy Carter, en misión de urgencia en Puerto Príncipe, garantías de una amnistía total previa a la llegada de Aristide. No obstante, los actos de violencia cometidos por elementos del FRAPH contra los enfervorizados seguidores del presidente obligaron a las tropas norteamericanas a imponer el orden y desarmar a los paramilitares. Para evadir la justicia, Cédras, Biamby y François partieron con sus familias al exilio en Panamá y la República Dominicana el 13 de octubre, un día después de dimitir Jonassaint, mientras que Malval y sus ministros tomaban posesión de los puestos de que habían sido desalojados en mayo.

El día 15 de octubre de 1994, tras el exilio de los jefes golpistas y la ocupación del país por una fuerza multinacional dirigida por Estados Unidos, Aristide regresó a Haití⁷¹⁰ escoltado por una comitiva de altos cargos estadounidenses, con el secretario Warren Christopher a la cabeza, y entre el delirio de decenas de miles de seguidores. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad de la ONU anulaba el régimen de sanciones y el levantamiento del embargo mediante la resolución 944, para disponerse por la 948 el apoyo para el envío de un equipo de avanzada de UNMIH. En los días siguientes, el presidente formó un Gobierno de coalición con inclusión del MIDH y a cuyo frente colocó al independiente Smarck Michel, y, sometándose a las presiones del Vaticano, anunció la colgadura formal de los hábitos religiosos -jurídicamente, había seguido siendo sacerdote, aunque suspendido- como símbolo de renuncia al radicalismo revolucionario que aún pudiera achacársele. Consciente de que su restitución debía todo a la ayuda de Estados Unidos, Aristide multiplicó los llamados a la no violencia y a la reconciliación nacional, una actitud cautelosa que mereció los elogios de las cancillerías extranjeras. En diciembre, las tropas fueron desmovilizadas, con vistas a la creación de una nueva policía nacional.

Como la reacción internacional (el embargo) y el caos interno paralizaron las labores de las sociedades estadounidenses en Haití, las tropas de ese país, con el aval del Consejo de Seguridad, restablecieron a Aristide en el gobierno pero no le dieron el poder de gobernar, ese siguió en manos del gobierno norteamericano, que

⁷¹⁰ Las tropas desembarcaron en Haití el 19 de septiembre de 1994, con la misión expresa de restaurar al Presidente Aristide, supervisar que se mantuviera a raya al pueblo y hacer desaparecer 160.000 páginas de evidencia en documentos, almacenadas en las oficinas del FRAPH, que probaban la complicidad del gobierno y los servicios de inteligencia norteamericanos en la dictadura, involucrándoles directamente en violaciones a derechos humanos ocurridas bajo la dictadura de Cedrás. En “Keeping the Peace in Haiti?” Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Cambridge, Massachusetts, Centro de Justiça Global, Rio de Janeiro y Sao Paulo, Brasil, , marzo del 2005, página 7

inmediatamente apoyó el reinicio de las labores en las empresas de ese país en la isla, con los mismos bajos sueldos y las mismas inhumanas condiciones laborales.⁷¹¹

Al mismo tiempo, aseguraron la impunidad y un confortable retiro a los jefes militares golpistas a quienes habían apoyado en un primer momento. Cedrás no se fue con las manos vacías. Salió de Haití en un avión norteamericano en dirección a Panamá, con todo el dinero que había logrado acaparar durante su dictadura, que fue convenientemente depositado en cuantas bancarias estadounidenses y con 1 millón de dólares donados por el gobierno de Clinton por favores concedidos, además de arrendarle sus casas haitianas por miles de dólares. Estados Unidos además acogió, en calidad de refugiado político, a Emmanuel Totó Constant, fundador del FRAPH, a cambio de su silencio sobre la responsabilidad de la CIA en la masacre y dictadura haitiana⁷¹², mientras negaba el acceso a los refugiados que huían de la isla.

En enero de 1995, el Banco Mundial anunció una ayuda de 660 millones de dólares para el país, y el Presidente Aristide declaró la retirada forzosa de 43 oficiales del ejército con la posterior disolución de las Fuerzas Armadas, dando paso al proceso conjunto con la ONU de creación y fortalecimiento de una policía civil profesional haitiana. El 31 de marzo, Clinton se reunió en Puerto Príncipe con el Secretario General de la ONU, Boutros-Ghali, y transfirió la responsabilidad del orden en el país a los soldados de paz de la ONU. Un contingente de la ONU sustituyó a la fuerza multinacional. En junio, con la situación normalizada, la OEA celebra su Asamblea General en Haití en señal del avance del proceso de normalización y fortalecimiento interno de Haití.

Los comicios legislativos se celebraron a tres vueltas el 25 de junio, el 23 de julio y el 17 de septiembre de 1995. A pesar de la supervisión de los 180 observadores de la OEA y de la vigilancia de los cascos azules, los policías internacionales de la MINUH y la PNH, se registraron numerosas irregularidades y el proceso resultó en su conjunto sumamente confuso y bronco. Algunas de las irregularidades fueron meros errores de organización, pero otras (intimidaciones, destrucción de papeletas, quema de urnas) constituyeron manipulaciones en toda regla que para la oposición estaban destinadas a favorecer la lista oficialista Plataforma Política Lavalás, liderada por el nuevo partido montado por los partidarios del presidente, la Organización Política Lavalás (OPL), y también integrada por el Movimiento de la Organización del País (MOP) y el Partido Louvri Barye (PLB). En una mudanza preocupante que vaticinaba turbulencias políticas, el FNCD, otrora pilar de Aristide, concurre enfrentado con el presidente y a la hora de denunciar las violaciones del procedimiento electoral no se mordió la lengua. Uno de sus líderes, Evans Paul, notorio tribuno de la resistencia a la dictadura de Cédras y que hasta hacía muy poco había sonado como el probable sucesor de Aristide, resultó derrotado en la reelección como alcalde de la capital. Por su parte, el

⁷¹¹ Teitelbaum Alejandro “Haití: invasión y golpe de estado” Lyon, 9 de marzo de 2004. Associação Americana de Juristas <http://www.aaj.org.br/HAITI-Invasion-Golpe.htm>

⁷¹² Esta historia puede leerse en “Keeping the Peace in Haiti?”, en el artículo de Noam Chomsky “The Tragedy of Haiti” en “The Haiti Files”, página 12, editado por James Ridgeway, Azul ed., 1994 y en el artículo de José Antonio Gutiérrez “Haití, la Cara Sucia de las Razones Humanitarias”. También puede leerse en el libro de Farnen, Paul, *The Uses of Haiti*, Common Courage Press, 1994. Constant estuvo involucrado en la masacre de Raboteau.

MIDH de Bazin y el Movimiento por la Reconstrucción Nacional (MRN) de René Theodore se sumaron al boicot. Finalmente, la OPL y sus aliados conquistaron una mayoría absoluta de 68 diputados y 17 senadores, abultada cuota de poder legislativo, de ribetes hegemónicos, que, manipulaciones aparte, volvía a demostrar el masivo respaldo ciudadano al ex sacerdote pero que produjo también inquietud en una oposición fragmentada y con dificultades para implantarse en los estratos populares. El 16 de octubre dimitió el primer ministro Michael por las reticencias de Aristide a adoptar el programa de austeridad demandado por el FMI como condición para conceder a Haití un crédito *stand-by*. Su sustituta fue la ministra de Exteriores, Claudette Werleigh, personalidad más dúctil a los deseos del jefe del Estado. Dio la sensación de que Aristide no quería erosionar su vasta base de apoyos dando el aval una decisión económica ciertamente perentoria pero impopular, ahora que se acercaba el final de su mandato. No sin reticencias, el antiguo eclesiástico aceptó no *descontar* de su período presidencial los años pasados el exilio y, de entrada porque se lo impedía la Constitución, no se postuló para el segundo mandato consecutivo en las elecciones presidenciales celebradas el 17 de diciembre de 1995.

Boicoteadas por la mayor parte de la oposición (MIDH, MRN, PANPRA, FNCD), crecientemente hostil al oficialismo, y validadas por los monitores internacionales, las votaciones fueron ganadas por el candidato de la OPL, el ex primer ministro René Préval, un allegado a Aristide, quien triunfó en las elecciones con 88% de los votos emitidos. El problema fue que hubo una bajísima participación, que rondó el 28%.

2.4. 1996- 2004 ¿Reconstrucción democrática?

El 7 de febrero de 1996, el nuevo Presidente tomó posesión de su cargo. Préval solicitó que las fuerzas de paz de la ONU permanecieran por un período adicional, debido a las numerosas disputas y actos de violencia en que se veía involucrada la policía nacional. El 16 de julio de 1996, Claude Raymond, general y ministro del gabinete de Duvalier, fue arrestado por encabezar actividades terroristas. Cuatro días más tarde, André Armand, un ex sargento del ejército y líder del grupo de presión de los soldados retirados, fue muerto por asesinos anónimos, después de haber declarado públicamente que miembros del ejército retirados estaban complotando para asesinar a Préval y al ex Presidente Aristide.

Pero la violencia, en realidad, era la consecuencia, y no el problema en sí. Como los soldados norteamericanos pudieron comprobar, el problema haitiano era (y es) social. Haití no era entonces (ni ahora) un país a reconstruir, es un país a construir. La ONU pronto también se dio cuenta que no había base sobre la cual empezar, ya que había que organizar la economía, las fuerzas militares y policiales, las instituciones civiles, el sistema eléctrico y la infraestructura desde cero, si se pretendía establecer un régimen “democrático”. Con éste fin, la USAID trabajó durante meses con el equipo de trabajo de Aristide en el exilio, elaborando un programa de 550 millones de dólares para el primer año. El 26 de agosto de 1994, Aristide, a cambio de ayuda, aceptó un

programa económico y social de orientación neoliberal diseñado por el BM, el FMI y la USAID.

Sin embargo, la dimensión del drama haitiano era de tal calibre que esta “ayuda” no servía, y posteriormente se comprobó que una de las razones por las que no benefició a los haitianos fue que las intenciones detrás de esta “ayuda” no eran la reconstrucción de su país. La puesta en marcha de la totalidad de los programas de Estados Unidos y la ONU dependía de que el gobierno norteamericano cumpliera con los compromisos financieros más allá del año 1995, lo cual no ocurrió, debido a la amplia oposición bipartidaria a la intervención dentro del órgano legislativo.

También había que considerar un aspecto no cuantificable: la mentalidad haitiana. El resentimiento interno era de tal magnitud que fue imposible establecer un orden. Para la mayoría de los haitianos, el único medio de obtener justicia era tomarla con sus propias manos. Organizar una nueva fuerza policíaca significaba reorganizar a un grupo que durante años se había dedicado a aterrorizarlos, reprimirlos y empobrecerlos, donde sólo el uniforme los distinguía de los grupos paramilitares. Por eso, lejos de cumplirse el mandato, la situación continuó degenerando en más insatisfacción social y más violencia.

Por último, pero no menos importante, la restauración del diálogo crediticio entre el Gobierno y el FMI, y, ligado a ello, el anuncio por el presidente de un plan de racionalización económica consistente en la privatización de empresas del Estado deficitarias, la reducción de la plantilla de funcionarios y la organización de un sistema tributario moderno, sumieron al partido del poder en una grave crisis interna que enfrentó a los partidarios de Préval y a un nutrido sector radicalizado cuyo caudillo natural no podía ser sino Aristide.

En agosto de 1996, tras una serie de asesinatos políticos, ataques contra el Palacio Nacional, el Parlamento, la estación de televisión nacional y la Policía, Evans Paul, fundador del Frente Nacional para el Cambio y la Democracia (FNCD), opositor a "Lavalas", acusó al gobierno de Préval de ser responsable de las muertes de Antoine Leroy, número dos del partido Movilización para el Desarrollo Nacional (MDN), de extrema derecha, y del militante Jacques Florival. ¿Quién era Paul? Para saberlo tenemos que retroceder a 1990, ya que fue uno de los fundadores de ese partido. Pero en la crisis de 1994, y tras un intento de asesinato en su contra, cambia de bando. Ese cambio le reportó una beca de 200 mil dólares que fueron a parar a una fundación relacionada con él, mientras era alcalde de Puerto Príncipe, dentro de la “ayuda” que la Organización Internacional para la Inmigración (OIM) entregó a Haití en junio de 1995 (en total 7,5 millones de dólares para promover 717 proyectos, que, como declaran los haitianos, se dirigió a desestabilizar a las organizaciones populares vinculadas a "Lavalas" y a reforzar los sectores anti "Lavalas") Aprovechando las circunstancias, Paul acusó a ese partido de actuar como los macoutes y criticó que se haya excluido del proceso de democratización del país a los duvalieristas, acusando a "Lavalas" de beneficiarse de esos incidentes. La reacción de Préval fue ordenar el arresto del ex general Claude Raymond, ex comandante del Ejército de Papa Doc, y de Prosper Avril. Sin embargo, poco podía hacer para aplicarles la ley a hombres vinculados a la CIA.

El problema político derivó en una escisión imparable del partido de gobierno y en noviembre de 1996 el ex presidente Aristide bendijo la creación de *Fanmi Lavalás* (Familia Lavalás, FL), partido que debía allanar el terreno para su regreso a la Presidencia en las próximas elecciones y que se concentró en regatearle parcelas de poder a la OPL.

Así que no fue sorprendente que Préval, en enero de 1999, incapaz de controlar la crisis social, económica y política, decidiera disolver el Parlamento sin llamar a una elección para renovarlo, tras la negativa del Congreso de aprobar los candidatos para Primer Ministro presentados después que el cuestionado Rosny Smarth renunciase, y nombró a uno por decreto, Jacques-Edouard Alexis, del "Lavalas", al tiempo que aplicaba medidas desesperadas en materia económica.

“Pero la economía real haitiana está en bancarrota (¿alguna vez no lo estuvo?), y el 80% de su población se encuentra sumida en la pobreza extrema y el 60% de la población está desempleada. Del 40% que tiene empleo, el 66% se desempeña en labores agrícolas, el 25% en el sector Servicios y el 9% en las industrias de las Zonas Francas. Además, se deben sumar a esto las profundas desigualdades sociales dentro de la misma sociedad haitiana, que la hacen una de las que presenta una lucha de clases de las más agudas en el continente: un 1% de la población posee la mitad de las riquezas y el 4% posee alrededor de un 65% de la tierra. El PIB es de aproximadamente US\$ 10.600 millones (2002), debiendo corresponder el ingreso per cápita a unos US\$ 1.400, pero alcanzando en realidad apenas a unos US\$ 368 al año, debiendo, la mayoría de los haitianos sobrevivir con menos de un dólar al día”.⁷¹³

El 9 de junio siguiente, el primer ministro Rony Smarth presentó la dimisión haciéndose eco de aquellas denuncias y como protesta también por las interferencias de Aristide en el proceso de diálogo con el FMI. En octubre de 1999 el ex presidente obligó a Préval a cesar al ministro de Seguridad Pública, Robert Maurel, al que unas amenazas de muerte le aconsejaron abandonar el país. La FL hizo la más contundente demostración de arraigo popular en las legislativas del 21 de mayo y el 30 de julio de 2000, acaparando nada menos que 72 de los 82 diputados y 26 de los 27 senadores, aunque en virtud también al boicot general de la oposición, que volvió a poner el grito en el cielo por las intimidaciones que realizaban a su antojo los prosélitos de Aristide. Los partidos opositores se negaron a participar en la segunda ronda y los monitores de la OEA también rehusaron supervisarla, después de que el presidente del Consejo Electoral se viera obligado a renunciar y, acto seguido, a poner tierra de por medio, ante los ataques de que fue objeto por Aristide y de Préval por negarse a avalar el primer escrutinio. En cuanto al partido de Préval, ahora llamado Organización del Pueblo en Lucha (OPL), quedó completamente laminado por la FL y sólo obtuvo un diputado.

En octubre 2000, trece oficiales haitianos formados en Ecuador se aprovechan que René Preval efectúa un viaje en Asia, para darle un golpe de Estado, pero este intento fracasa. El jefe de estos sediciosos era el revoltoso mulato y ex comisario Guy Philippe⁷¹⁴ quien se refugiará en la embajada de los Estados Unidos en Puerto-Príncipe.

⁷¹³ Gutiérrez, José Antonio, *op.cit.*

⁷¹⁴ Fue comisario de policía de Cap Haitien, formó parte de los escuadrones de la muerte de los años 80, cuando todavía el país estaba en poder de la dinastía Duvalier, pero hoy su principal negocio es el contrabando de drogas. Estuvo exiliado en República Dominicana tras intentar un golpe de Estado.

En las presidenciales del 26 de noviembre Aristide avasalló con el 91,8% de los votos a seis rivales, ninguno de los cuales tenía entidad. Los datos que se tienen de esta elección son contradictorios. En principio, la oposición, así como algunos miembros de la comunidad internacional (Estados Unidos, la ONU y la OEA), impugnaron los resultados y acusaron al Gobierno de manipularlos, alegando que cuando el Consejo Electoral afirmó que el 62% de los electores votaron, tanto las misiones diplomáticas como los medios de comunicación local y extranjeros afirmaron que sólo entre el 20 y 30% concurrió a las urnas. Pero, al mismo tiempo, hay informaciones que indican que los políticos opositores buscaron boicotearlas haciendo que sus principales candidatos se abstuvieran de participar y nombrando un "Presidente alternativo", mientras que la comunidad internacional se negó a enviar observadores internacionales. Por ello, se intentó por parte del gobierno llegar a un acuerdo con la oposición para formar un nuevo Consejo Electoral que revisara los votos emitidos, intento que fracasó porque no se llegó a un acuerdo en el número de bancas que le correspondía a cada partido, aunque algunos analistas sostienen que en realidad la oposición nunca tuvo intención real de llegar a acuerdos con Aristide, y que una prueba de ello es que, desde el minuto que entró en posesión del cargo, comenzó a fraguarse el golpe de Estado.

Todos los cabezas de facción con cierto relieve se desentendieron de un proceso cuyo resultado estaba cantado de antemano, mientras que la comunidad internacional, decepcionada por la negativa de las autoridades a revisar el recuento de los comicios de mayo, decidió no enviar observadores. El Consejo Electoral Provisional informó sobre un nivel de participación del 60%, pero nadie fuera del oficialismo aceptó esta cifra; según la oposición, el índice real no había excedido el 10%, lo que convertía a la elección en una "farsa".

3. La crisis del 2004

Cuando reasumió el cargo de presidente, Aristide declaró que su propósito era traer la "paz en la mente y en la tripa" a todos los haitianos y "construir una nación de amor enraizada en la democracia", nada más lejos de la intención, imputada por sus enemigos, de planear la implantación de una "dictadura". El 7 de febrero de 2001 el azaroso periplo vital de Aristide comenzó una nueva etapa con la inauguración de su segundo mandato presidencial de cinco años, acto que resultó deslucido por el bajo nivel de las representaciones exteriores (embajadores, fundamentalmente): el único dirigente que asistió fue el primer ministro de Belice, Said Musa. El mismo día, la ONU cerró en Puerto Príncipe su Misión Internacional Civil de Apoyo (MICAH), que desde marzo de 2000 había asesorado al Gobierno haitiano en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la observancia de los Derechos Humanos.

Aristide regresaba a la jefatura del Estado con la comunidad internacional mal encarada y la mayor parte de la ayuda al desarrollo y las líneas de crédito en suspenso y

Recibió entrenamiento militar norteamericano en Ecuador. Es acusado de narcotráfico y numerosas violaciones a los derechos humanos.

condicionadas a la normalización política. Recuperar la confianza de los donantes foráneos, apaciguar a los partidos de la oposición, arreglar la parálisis institucional y poner orden en las calles, donde los ramalazos de pistolero político convivían con una explosión del crimen organizado y la delincuencia común, eran cuatro labores urgentes a las que se sumaba una necesidad no menos perentoria: dar satisfacción a los millones de depauperados que, con desesperación creciente, habían visto en los últimos 15 años sucederse las dictaduras y los gobiernos elegidos sin notar la mínima mejora en sus deplorables condiciones de vida. 80% de los haitianos estaba desempleado o subempleado, y dos terceras partes tenían una dieta alimenticia que no cubría sus necesidades nutricionales básicas, en una coyuntura de desplome económico: el año iba a terminar con un crecimiento negativo del PIB del 1,7%, mientras que el crecimiento demográfico andaba por el 1,3%.

Tan grave como esto fue la tensión política. En su exilio en Estados Unidos, Aristide se había visto forzado a aceptar la amnistía de los militares golpistas y a negociar con ellos el futuro político. En su Gabinete ya no había ministros progresistas de antes, pero sí ex ministros de Duvalier. La nueva policía estaba conformada por tontons. El cúmulo de problemas era ingente y las circunstancias que rodearon a la investidura del nuevo ejecutivo no invitaron al optimismo. De entrada, 15 partidos de la oposición agrupados bajo el paraguas de la Convergencia Democrática (CD) y capitaneados por Evans Paul advirtieron que no reconocían la legitimidad de Aristide y ya el mismo 7 de febrero celebraron un acto paralelo en el que eligieron "presidente provisional" al ex ministro de Justicia y activista humanitario Gérard Gourgue, y reiteraron su demanda de nuevas elecciones legislativas en el más breve lapso. Como consecuencia de este desafío, la CD no fue invitada a participar en las conversaciones para la formación del nuevo Gobierno de Jean-Marie Chérestal (FL), que tomó posesión el 2 de marzo y que, paradójicamente, incluyó a personalidades conservadoras como Bazin, para la cartera de Planificación y Cooperación Internacional, e incluso a viejos nombres del duvalierismo, teóricamente reconvertidos a los hábitos democráticos. El nombramiento de Chérestal, servidor público con amplia experiencia ministerial y en la interlocución económica con el extranjero, fue visto como una apuesta de Aristide para obtener el desbloqueo de los fondos internacionales por valor de 500 millones de dólares, suma equivalente al 172% del conjunto de las exportaciones haitianas.

El Departamento de Estado norteamericano contrató a una compañía mercenaria, DynCorp, para que suministrara "consejo técnico" para reestructurar la Policía Nacional Haitiana (HNP), porque DynCorp es un agente de operaciones clandestinas de la CIA⁷¹⁵. Y pese a su intención de sancionar a los culpables de violaciones a los derechos humanos, Aristide (bajo constante presión estadounidense) debió limitarse, en muchos casos, a actos puramente simbólicos, como la inauguración de una lápida en homenaje a las víctimas de los escuadrones de la muerte.

"Aristide desarticuló a las Fuerzas Armadas para crear una fuerza policial que pretendía seguir el modelo costarricense. EEUU se volvió a ocupar de diseñarla, a través del programa ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program). Sin

⁷¹⁵ Más información se puede leer en el artículo de Silverstein, Ken, "Privatizing War" *The Nation*, 28 de julio de 1997, <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/silver.htm>

*embargo, la aceptación en las filas de la nueva policía de numerosos ex militares duvalieristas dio como resultado una estructura inmersa en la corrupción y las violaciones de los derechos humanos. La revolución de Aristide empezaba a hacer aguas por todos los costados”.*⁷¹⁶

Los secuestros y homicidios no cesaron durante toda la presidencia de Préval, como tampoco las revueltas populares, que fueron violentamente reprimidas, y continuaron durante el gobierno de Aristide. Las muertes más emblemáticas fueron el asesinato del periodista Jean Dominique, propietario de la Radio Haïti Inter, en abril del 2000, muerto a tiros a la llegada a su trabajo⁷¹⁷; y el de sindicalistas de Batay Ouvriyé (Batalla Obrera) el 27 de mayo del 2002, en que el gobierno, en vez de aclarar la situación, termina encarcelando sindicalistas y reprimiendo a las víctimas. Dominique, quien denunciaba que un grupo de funcionarios corruptos haitianos con vínculos en redes criminales, incluido el narcotráfico y el robo de autos, había tomado el control de "Lavalas", dando nombres en sus programas de radio con la esperanza de lograr que fueran expulsados del partido, también criticó duramente la política de Estados Unidos. Pensaba que los sectores conservadores norteamericanos querían acabar con el "Lavalas" y representaban un peligro para las esperanzas de Aristide de ganar la segunda postulación para la presidencia. Así, meses antes de su homicidio, criticó el papel de las organizaciones estadounidenses tales como el Instituto Internacional Republicano (IRI), la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) y USAID, que participaron directamente en la preparación inicial de las elecciones legislativas de mayo. En su máquina de escribir, dejó un editorial sin terminar referido al papel desempeñado por Estados Unidos en Haití desde 1917.

El 28 de julio de 2001, hombres armados y vestidos con ropas de camuflaje, presuntamente antiguos oficiales del Ejército, atacaron tres estaciones policiales en otras tantas localidades del norte y el sur así como la Academia de la PNH en Puerto Príncipe, matando a cinco agentes. En noviembre, la nortea Cap-Haïtien, segunda ciudad del país, vivió dos jornadas de huelga general convocada por la CD y que terminó en serios desórdenes públicos. Al cabo de un mes, el 17 de diciembre, un comando formado por una treintena de hombres penetró en el Palacio Nacional cuando Aristide no se hallaba en el edificio y se abrió paso a tiro limpio antes de ser rechazado por el servicio de seguridad. Ocho personas resultaron muertas en la refriega, entre rebeldes, defensores y transeúntes, y a su término, miles de encolerizados militantes de la FL, algunos portando machetes y armas cortas de fuego, salieron a la caza y captura de los rebeldes en fuga, a cuatro de los cuales dieron muerte cerca de la frontera

⁷¹⁶ Montoya, Roberto, *op.cit*

⁷¹⁷ El caso, que no había sido resuelto dos años después, se convirtió en la investigación de un crimen mejor financiada y organizada de la historia del país. Una investigación paralela hecha por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) arrojó que Dominique, quien combinaba el periodismo con el activismo político de izquierda, fue asesinado en una conspiración política aparentemente planeada y concebida durante varios meses por figuras políticas vinculadas a Aristide. Un senador implicado, Dany Toussaint, se escudó en la inmunidad legislativa para no declarar; desaparecieron evidencias del caso e incluso uno de los testigos fue asesinado y su cuerpo desapareció. www.impunidad.com/cases/jeanleopoldS.html. Meses después, otro periodista fue muerto a machetazos por presuntos aliados del gobierno. Durante el transcurso de 2002 al menos 30 periodistas fueron atacados o amenazados de muerte por presuntos partidarios del gobierno, y varios periodistas y sus familiares decidieron abandonar Haití, entre ellos Israel Jacky Cantave, que huyó del país en agosto. En mayo, la organización Reporteros Sin Fronteras incluyó a Aristide en su lista negra de depredadores de la prensa.

dominicana. La furia vengativa de estos exaltados no se detuvo ahí y la emprendieron también, con total impunidad, con inmuebles de los partidos opositores. Esto se consideró un golpe de Estado organizado por elementos desmovilizados del Ejército y de la propia PNH, y en particular señaló a Guy Philippe, destituido el año anterior por Préval bajo la acusación de conspirar y que en lo sucesivo, desde su exilio a caballo entre la República Dominicana y Ecuador, iba a proyectar su sombra amenazadora. En las redadas que sucedieron a la intentona fue detenido el ex coronel Guy François, un oficial que había conspirado para derrocar a Avril en 1989. Los dirigentes de la oposición civil se desentendieron de los sucesos del 17 de diciembre y los valoraron como la excusa ideal del Gobierno para intentar silenciarles a ellos.

Más grave aún fue el hecho que Aristide al parecer cayera en el mismo vicio de sus antecesores y al no poder tener control sobre la policía crease una propia, las milicias informales llamadas los chiméres. Al menos, eso fue lo que denunció la oposición, que denominaba a Haití y a su régimen en los medios periodísticos internacionales como Estado Mafioso, señalando que tras la fachada del pueblo y de la causa popular en realidad actuaba al margen del derecho, se enriquecía ilícitamente con el negocio de la droga (llegando a acusar directamente a Aristide de participar en las redes de tráfico, acusación que no se ha demostrado), oponiéndose al progreso y a la libertad, buscando los medios de instaurar una tiranía.

La oposición decidió unir sus fuerzas y formó un bloque único llamado de Plataforma Democrática, que reunió a Convergencia Democrática, el Grupo de los 184, y un gran número de organizaciones profesionales y estudiantiles. En ella no están presentes organizaciones de la izquierda radical, ni las organizaciones populares con definiciones antineoliberales y antiimperialistas. La Plataforma cuestionó la legitimidad del gobierno dentro y fuera de la isla, llamando a la desobediencia civil. Según ellos, Aristide ha traicionado las reivindicaciones centrales del movimiento "Lavalas" volviéndose cómplice de las políticas fondomonetaristas, rehusando poner en marcha políticas que permitiesen transformar la situación de marginalización y explotación, acusando al gobierno de estar sumergido en la inmoralidad, la corrupción y la violación sistemática de los derechos humanos. Entre sus argumentos estaba la represión política, la violación de la libertad de prensa, sistemáticos asesinatos políticos contra los opositores y contra el movimiento estudiantil, y también acusaciones de tráfico de drogas. Este fue el sector llamado a ser Parte en las negociaciones entre los organismos internacionales y el gobierno de Aristide. Entre esos casos de corrupción, la oposición mencionaba constantemente la comercialización de arroz importado de Estados Unidos para enriquecimiento personal de algunos dirigentes de la oficialista organización Fanmi Lavalas, el robo del ahorro y de los bienes de una franja importante de la población a través de un sistema de seudocooperativas, el tráfico de influencias a favor de una Universidad privada de la Fundación Aristide en detrimento de la Universidad Estatal de Haití. Este discurso, retransmitido por diversos canales a todo el mundo, no deja de ser irónico si consideramos que los intentos de Aristide por implementar una política social más justa fueron boicoteados precisamente por aquéllos que lo acusaban de traicionarlos, y que la serie de denuncias de violación de derechos humanos se debían muchas veces a incidentes fomentados por Estados Unidos y los opositores.

En otras circunstancias las acusaciones podrían ser ciertas (en el caso de las que se dirigieron hacia Chérestal parece que así fueron⁷¹⁸). Pero no en las que vivía Aristide. El regreso de Aristide a la presidencia no puede considerarse como la continuación del primer mandato, tanto así que muchos analistas hablan de dos Aristides. Ello se debió a que, en los meses que estuvo en Estados Unidos, adquirió una serie de compromisos que lo llevaron a olvidar sus promesas electorales. Como un medio de recordárselos, tras la victoria, la primera medida de Estados Unidos, acogiendo el gobierno la exigencia del partido republicano de privatizar a la isla, fue suspender a Haití la ayuda de 560 millones de dólares en asistencia provenientes del BM, para luego bloquear otro préstamo de 400 millones de dólares aprobado por el BID, obligándole, en julio de 2003 a pagar 32 millones de dólares por conceptos de deuda externa, lo que se tradujo en desfinanciamiento en educación (el área fuerte del gobierno) y salud, y en el término del subsidio al combustible, lo que a su vez se tradujo en alza en el precio del petróleo y en una espiral ascendente inflacionaria. Posteriormente se sumó el embargo que la Comunidad Europea decidió aplicarle a la isla después de que el Presidente cometiera lo que Francia calificó de “insolencia”, de exigir a los galos la devolución de los pagos por compensaciones entregados en el siglo XIX por Haití, correspondientes a 22 mil millones de euros, en su valor actual y con reajustes.

El problema de las cooperativas y del arroz se deriva de estos acuerdos. En el primer caso, Aristide estimuló a las personas a ahorrar en Cooperativas, con tasas más que favorables, de 140% anuales, pero éstas quebraron y el dinero de los ahorristas desapareció. La única medida que tomó el gobierno fue reprimir a la asociación de víctimas encarcelando a su dirigente Jean Georges. El caso del arroz es todavía más dramático. Cuando Aristide fue reinstalado en el poder tras el primer golpe en el año 1994, se había comprometido a seguir todas las normas económicas que se le impusieron y no repetir el error de su primer gobierno. Aristide había intentado en su primer gobierno aplicar un plan económico para dar solución a los problemas de los haitianos, como educación, salud, vivienda, infraestructura, y le había costado un golpe de Estado. Con probabilidad, de haber logrado aplicar su programa inicial, habría gozado del apoyo de la población haitiana, que era precisamente lo que el FMI, el BM y Estados Unidos querían evitar. Obligado por estos organismos, no sólo tuvo que borrar de su programa la reforma agraria permitiendo la entrada de productos estadounidenses, como el arroz, que terminaron por hundir la ya fragilísima economía del mercado haitiano; aplicar políticas de privatización, algo a lo que se había mostrado abiertamente contrario pero que aceptó porque estaba conciente que las finanzas públicas de Puerto Príncipe dependían en gran medida de fondos extranjeros; y suspender importantes proyectos sociales: además tuvo que comprometerse a pagar un nuevo préstamo que se destinó en su mayor parte a pagar la deuda externa generada por la corrupta dictadura de Duvalier y a elecciones.

Recordemos que la situación en Haití durante los años que duro el golpe de Cedrás era dramática, ya que el país sufría un duro bloqueo impuesto por el Consejo de

⁷¹⁸ Chérestal dimitió a su cargo en enero de 2002 tras un cúmulo de críticas de que venía siendo objeto dentro y fuera del oficialismo por su incapacidad para revertir las fortunas económicas; más aún, se le acusaba de enriquecimiento ilícito con motivo de la reciente adquisición para su disfrute de una residencia valorada en 1.700.000 dólares, un dispendio que a los parlamentarios les parecía intolerable.

Seguridad. Para Aristide no había más alternativa que aceptar las condiciones del FMI, del Banco Mundial y de Estados Unidos, de lo contrario eso podía significar que el gobierno norteamericano mantuviese a Cedrás. Y entre esas condiciones, como mencionamos y analizaremos más adelante, estaba aplicar los Planes de Ajustes Estructurales (PAE) y no realizar la reforma agraria que tanto necesita la isla. Para que entendamos el crimen cometido por los organismos internacionales y por Estados Unidos contra los haitianos, tenemos que recordar que antes de la imposición de los PAE en Haití, el 70% de la población haitiana eran campesinos. La mayoría de los alimentos provenían de pequeñas plantaciones familiares, cuyos campesinos en Haití se llaman *ayisien*, que no son dueños de ellas: un 4% de la población posee un 65% de la tierra, la cual o está sin ser trabajada, o en ese entonces estaba siendo trabajada por sistema de mediería, enfocada principalmente a los productos de exportación (café, cacao, azúcar y algodón). Todo esto agravaba aún más el problema de la producción de alimentos, la pauperización del Ti Péyizan y exacerbó la crisis del sector agrícola con la falta de incentivo a la producción. Pues bien, cuando el FMI obligó a Haití a reducir las tarifas de arroz producido en los Estados Unidos desde un 30% hasta el 3%, lo que provocó fue una invasión sin sentido de arroz a precio más barato, cuya consecuencia fue que los *aysien* tuvieron que abandonar sus campos y emigrar a la ciudad, aumentándose además vertiginosamente la tasa de desnutrición y muerte infantil.

Si pensamos que pese a las quejas, Haití sigue importando arroz desde Estados Unidos, y que sigue muriendo gente de hambre sin un motivo real para que eso pase, y que posterior a la crisis del 2004 Haití ha sufrido huracanes e incluso un devastador terremoto, lo que tenemos es que se usó contra Aristide un argumento que en realidad a los únicos que beneficiaba era precisamente a la oposición.

Si consideramos que el Grupo de los 184 estaba integrado por diversas organizaciones empresariales y dueños de medios de comunicación, o sea, miembros de la burguesía tradicional no aristidiana o las llamadas Familias *gwo manjé* dedicadas al negocio de la importación: los Boulos, los Brandt, los Madsen, los Dufort, los Kersaint, y los Apaid con vínculos con los Duvaliers, cuyo principal dirigente era André Apaid⁷¹⁹, antiguo financiero del régimen de los Duvalier, quien tuvo un rol fundamental en el derrocamiento al presentar una alternativa de transición y convocar una manifestación que degeneró en revuelta, y que este grupo estaba financiado por Estados Unidos (Apaid es un aliado reconocido de ese país), por la Unión Europea (sobre todo a través de la Fundación Nuevo Haití, de Apaid)⁷²⁰ y por la Fundación Cubano-

⁷¹⁹ Es un industrial que vive en Haití, aunque es ciudadano norteamericano. Es propietario de Alpha Industries, una de las mayores fábricas de ensamblaje para la exportación basada en mano de obra barata establecida durante la era Duvalier. Sus fábricas de máxima explotación producen productos textiles y ensamblan productos electrónicos para una serie de firmas como Sperry/Unisys, IBM, Remington y Honeywell. Apaid es el mayor empleador industrial en Haití con una fuerza laboral de unos 4000 trabajadores, que trabajan 78 horas semanales por un sueldo de 68 centavos de dólar por día. (*Daily News*, Nueva York, 24 de febrero de 2004, *Miami Times*, 26 de febrero de 2004). El salario mínimo actual es de aproximadamente 1,50 dólares al día. (Haiti Progres, <http://www.haiti-progres.com/eng11-12.html>) Estuvo involucrado en el famoso caso de las sweatshops de la presentadora norteamericana Kathie Lee Gifford, como estableció el Comité Nacional Laboral de Estados Unidos. Se opuso al aumento del salario mínimo, lo que lo llevó a tener conflictos con Aristide. Intentó perpetrar un fraude con una compañía telefónica haitiana, y fue multado por dos millones de *gourdes* por el gobierno.

⁷²⁰ <http://haitisupport.gn.apc.org/184%20EC.htm>

Americana de Miami (a través de su socio Lafortune, Presidente de la Cámara General de Comercio e Industria de Haití, integrada al Grupo de los 184), sus miembros eran obviamente opositores a Aristide, pero no pro-defensa de los haitianos, como pretendieron aparecer. Como señala escritor y periodista haitiano Michel Soukar en muchas entrevistas, en Haití la burguesía, sobre todo la mulata, maneja a los presidentes negros como títeres, porque gusta de gobernar en las sombras. Así, para los Bossant, los Braow, los Vorbe, los Nustas y los Delatour, que es la familia de la esposa del presidente, el interés radica en no perder el control del comercio, de los bancos, las aseguradoras, el puerto y en el caso de los Nustas son además, terratenientes. Por eso sonaban extraños los ataques de este Grupo contra Aristide cuando siempre este grupo de familias han explotado a los haitianos de formas esclavistas, sobre todo porque comenzaron al mismo tiempo la Casa Blanca acusó a Aristide de no ser democrático. A su vez, la Plataforma esta financiada por el IRI, que es un brazo del Fondo Nacional por la Democracia (NED)⁷²¹. NED es considerado el brazo civil económico de las intervenciones militares de la CIA. Mientras la CIA provee un apoyo clandestino a los grupos armados rebeldes paramilitares y a los escuadrones de la muerte, el NED financia a los partidos políticos “civiles” y a las organizaciones no-gubernamentales. El senador John McCain, candidato a la presidencia de Estados Unidos, es Presidente del Consejo de Directores del IRI⁷²².

De todas las acusaciones la que menos peso tenía era la de tráfico de droga, si consideramos su ruta. Como indicamos, Cedras y otros estaban a sueldo por la CIA, que a su vez había creado el Servicio Nacional de Información (SIN) para controlar a las mafias del narcotráfico, aunque en realidad las amparaba. El SIN estuvo directamente involucrado en el entrenamiento del FRAPH⁷²³. Bajo la dictadura militar de Cedras, el

⁷²¹ NED fue un organismo creado por Reagan en 1983 para continuar las acciones secretas de la CIA en países extranjeros aportando apoyo financiero y dirigiendo sindicatos, asociaciones y partidos políticos bajo el interés de Estados Unidos, cuando la CIA era acusada de sobornar clandestinamente a políticos y de establecer organizaciones fingidas de fachada de la sociedad civil. Según Allen Weinstein, que tuvo la responsabilidad de establecer el NED durante la administración Reagan: “Una gran parte de lo que hacemos en la actualidad fue hecho clandestinamente hace 25 años por la CIA”. (‘Washington Post’, 21 de septiembre de 1991). El NED transfiere fondos del congreso a los cuatro institutos, el IRI, el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI), el Centro por la Empresa Internacional Privada (CIPE), y el Centro Estadounidense por la Solidaridad Laboral Internacional (ACILS). Se dice que estas organizaciones están “singularmente calificadas para suministrar asistencia técnica a aspirantes a demócratas en todo el mundo”. (Vea IRI, <http://www.iri.org/history.asp>) Es como la Escuela de las Américas para civiles.

⁷²² Datos sobre este financiamiento están en el artículo de Laura Flynn, Pierre Labossière y Robert Roth, “Hidden from the Headlines: The U.S. War Against Haiti”, del Haiti Action Committee (HAC) en California, <http://www.haitiprogres.com/eng11-12.html>

⁷²³ Al menos tres de los miembros del SIN (organismo que recibía 80 millones de dólares anuales de la CIA), los oficiales Ernest Prudhomme, Diderot Sylvain y Leopold Clerjeune, participaron tan abiertamente en el golpe de 1990 contra Aristide, que el Gobierno norteamericano se vio obligado a congelar sus cuentas bancarias. Según un informe de 1996 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el FRAPH había sido apoyado por la CIA. Más datos en DeRienzo, Paul “Haiti’s Nightmare: The Cocaine Coup & The CIA Connection”, publicado en *The Shadow* n° 32, abril/junio 1994, en Globalsearch globalresearch.ca/articles/RIE402A.html. Constant confirmó en “60 Minutes” de CBS en 1995, que la CIA le pagó unos 700 dólares al mes y que creó el FRAPH, mientras se encontraba en la nómina de la CIA- (Miami Herald, 1 de agosto de 2001). Según Constant, el FRAPH había sido formado “con el aliento y el respaldo financiero de la Agencia de Inteligencia de la Defensa de EE.UU. y la CIA.” *Miami New Times*, 26 de febrero de 2004.

comercio de narcóticos fue protegido. El comercio de drogas estaba bajo protección desde la dictadura de los Duvaliers, y siguió con la mayor parte de quienes les sucedieron. En 1987 el senador John Kerry, Presidente del Subcomité sobre Narcóticos, Terrorismo y Operaciones Internacionales del Comité de Asuntos Externos del Senado norteamericano realizó una investigación sobre lazos entre la CIA y el comercio de la droga, incluyendo el lavado de dinero de la droga para financiar insurgencias armadas. **El Informe Kerry**⁷²⁴, publicado en 1989, aunque se concentró en el financiamiento de los Contras en Nicaragua, también incluyó una sección sobre Haití⁷²⁵. Haití es responsable del 14% de toda la cocaína que entra a Estados Unidos por un valor de miles de millones de dólares de ingresos para el crimen organizado y las instituciones financieras norteamericanas, que lavan inmensas sumas de dinero sucio. Gran parte del comercio de trasbordo va directamente a Miami, que también constituye un refugio para el reciclado de dinero. ¿Y Aristide es el único acusado de tráfico de drogas?

Para Estados Unidos, sí lo era... según una fuente “muy fiable”: Baudoin Jacques Kétant, un traficante de cocaína extraditado hacia Estados Unidos por Aristide. Cuando iba a ser juzgado en Miami (Estados Unidos), hizo un arreglo judicial que le permitió reducir su pena de condena de 27 años de reclusión. Bajo este arreglo, Kétant confesó haber introducido más de 30 toneladas de cocaína a los Estados Unidos y declaró: *“Aristide es un barón de la droga que controla el tráfico de estupefacientes en Haití (...) Él ha transformado su país en el eje del tráfico de la droga”*. Lo interesante de este arreglo judicial no es lo que dijo el prisionero, sino que Kétant debía ser juzgado con el coronel Michel François. Este último fue el N°2 del régimen del general Raoul Cédras.

Como señala Juan Gabriel Tokatlian, Aristide fue expulsado por la fuerza, dando a esta situación un tinte particular a un golpe de Estado en un país con una larga experiencia en ese tema. *“Sin duda el mandatario haitiano había abandonado las banderas progresistas que lo habían llevado al gobierno, ejercía el poder de modo cada vez más despótico, y la corrupción era el rasgo más sobresaliente de su gobierno. También era evidente que entre las fuerzas opositoras había personalidades y sectores democráticos. Sin embargo, buena parte de sus oponentes armados eran grupos violentos y mafiosos vinculados al FRAPH (Frente para el Avance y el Progreso de Haití), organización política creada en los años 1990 por la Agencia Central de Inteligencia (CIA), y a Guy Philippe, quien había recibido entrenamiento militar en Ecuador por parte de las Fuerzas Especiales de EE.UU. Por otra parte, gobierno y oposición en Haití han estado implicados en el lucrativo negocio ilícito y transnacional de los narcóticos. Las drogas estuvieron en el corazón de lo acontecido y constituye un eje clave de la realidad haitiana. El país – y ahora también el contingente interventor – es testigo de una nueva modalidad de poder: tal como ocurre en distintas provincias, regiones, ciudades o municipios del continente, en Haití se asiste al encubramiento de una Pax Mafiosa; es decir, el crecimiento y consolidación de una nueva clase social criminal con capacidad hegemónica ante el desvanecimiento del Estado y la deslegitimación de la elite tradicional.”*⁷²⁶

⁷²⁴ US House of Representatives, *Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources Subcommittee*, FDHC Transcripts, 12 de abril de 2000.

⁷²⁵ Según un testigo ante el subcomité del senador John Kerry, el también dictador Prosper Avril era en realidad “un importante personaje en el papel de Haití como punto de tránsito en el comercio de cocaína”, en DeRienzo, Paul, *op.cit*

⁷²⁶ Tokatlian, Juan Gabriel, “Intervención en Haití, una alternativa infortunada” El Arca 57 www.elarcadigital.com.ar. Estas denuncias no son insólitas: durante su campaña presidencial en Estados

Las acusaciones que sí eran ciertas eran las que hacían un buen número de intelectuales, activistas sociales y antiguos compañeros de luchas política, que acusaban a Aristide de no tomar medidas contra los criminales. El caso era que cada vez más malhechores cometían sus delitos invocando al presidente, quien parecía no querer reaccionar ante los desmanes cometidos en su nombre, aunque por otro lado no resultaba fácil discernir dónde empezaba el delito común camuflado de acción partidista y dónde la violencia política espontánea o planificada dirigida contra quienes eran considerados enemigos.

Esto colmó la paciencia de Aristide, que empezó a endurecer su discurso contra la oposición y a culpabilizar al "terrorismo económico" de los gobiernos extranjeros por el marasmo general, si bien aquellos dejaron claro que no habría ayuda hasta que Gobierno y oposición se pusieran de acuerdo sobre la celebración de nuevas elecciones legislativas. La muestra más convincente de la progresiva deriva autoritaria de la presidencia de Aristide fue la persecución desatada por bandas presuntamente incontroladas contra periodistas y comunicadores críticos con el poder, algunos de los cuales fueron asesinados y otros más tuvieron que abandonar el país. Estas violaciones de los Derechos Humanos se venían produciendo desde el último año de la administración de Préval, pero ahora adquirieron tal gravedad que la ONG Reporteros Sin Fronteras actualizó su lista de gobernantes "predadores" de la libertad de prensa con la inclusión de Aristide, que pasó a compartir este deshonor con dictadores y autócratas de todo el mundo.

El 5 de julio de 2002 Aristide se apuntó un importante tanto en sus esfuerzos para romper el aislamiento exterior que atenazaba a Haití con el ingreso en la CARICOM, decisión tomada por el núcleo de países miembros anglófonos con un criterio más político que económico, ya que el empobrecido país francófono, con una renta *per cápita* diez veces menor que las de Bahamas o Barbados y urgentemente necesitado de ayuda, en poco podía contribuir al desarrollo del mercado común de este bloque caribeño. De todas maneras, una de arena y otra de cal, puesto que pocos días después, el secretario general adjunto de la OEA, Luigi Einaudi, arrojó la toalla en sus intentos de sentar en una mesa de diálogo a Gobierno y oposición. La CD dejó muy claro que a menos que Aristide desarmara a sus partidarios y los autores de los ataques a sus sedes fueran llevados ante la justicia, no habría nada que negociar. Fracasaba así la tercera misión de Einaudi en lo que iba de año.

Pero eso no cambiaba para nada el drama social que estaba sufriendo el país. A principios de agosto Aristide encajó un nuevo y serio sobresalto con la caída temporal de Gonaïves, cuarto núcleo urbano del país, bajo el control de una muchedumbre armada que acorraló a los efectivos policiales leales al Gobierno, prendió fuego al ayuntamiento y el tribunal local de justicia, y llamó a la insurrección nacional. Los

Unidos, el candidato demócrata, John Kerry, que había trabajado en el Subcomité de Relaciones Exteriores sobre Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales del Congreso, hizo público un informe el 13 de abril de 1989, donde se documentaba que el Gobierno de los Estados Unidos había reclutado narcotraficantes, utilizaba sus aviones para aprovisionar a la contra nicaragüense, y que esos aviones iban a Centroamérica con armas y regresaban con drogas.

medios de comunicación identificaron a algunos revoltosos como antiguos seguidores del sacerdote salesiano que se consideraban "traicionados" por éste al acordarse de ellos únicamente para que le sirvieran como tropa de choque contra la oposición. Dato muy inquietante para el Gobierno, a la cabeza de los disturbios de Gonaïves estuvo Amiot Métayer, conocido cabecilla de una banda de violentos relacionados con el narcotráfico de tremebundo nombre, el Ejército Caníbal, cuyos servicios represivos había prestado a Aristide hasta que éste ordenó su arresto y encarcelamiento en relación con los incendios provocados que siguieron al fallido golpe del 17 de diciembre del año anterior. Ante el cariz que tomaban los acontecimientos, los ministros Bazin y Jean-Baptiste Brown, titular de Justicia, resignaron el 20 y el 29 de septiembre, respectivamente. La pérdida por Aristide de estos dos políticos respetados y moderados sólo podía hacer más difícil el entendimiento con la CD. En noviembre de 2002 la agitación antigubernamental se trasladó de nuevo a Cap-Haïtien, escenario de manifestaciones más nutridas de lo habitual que, galvanizadas por el vehemente Evans Paul, exigieron lisa y llanamente la dimisión de Aristide y su ingreso en prisión por "ladrón" y "dictador". En el propio Puerto-Príncipe se desarrollaron protestas de los estudiantes por las injerencias del Ministerio de Educación en los órganos de gobierno de la Universidad y la subida de las tasas académicas. La nueva oleada de malestar se nutría del reciente derrumbe de un esquema piramidal de inversiones, que dejó sin los ahorros de toda una vida a decenas de miles de haitianos, y del imparable encarecimiento de la cesta de la compra, con la moneda nacional, el gourde, devaluado un 40% en los últimos doce meses. Los rumores de que el Gobierno se disponía a atajar la crisis de liquidez del Estado y el desplome monetario mediante la conversión a gourdes de los depósitos bancarios en dólares y rentados con un tipo de interés superreducido desató una cascada de reintegros en metálico: en tan sólo tres días, las cajas de los bancos vieron esfumarse 20 millones de dólares, con el consiguiente agravamiento de la penuria financiera.

Acorralado por todos lados, Aristide no dio un paso atrás, e incluso avivó a un viejo enemigo: la Iglesia Católica. El 4 de abril de 2003 aprobó un decreto por el que el vudú era reconocido como "religión de pleno derecho", con un estatus legal similar al del Catolicismo dentro del Estado aconfesional que asienta la Constitución de 1987; en lo sucesivo, los sacerdotes vuduístas podrían solicitar al Gobierno licencia para practicar bautizos, celebrar matrimonios y conducir funerales. Estudiosos y practicantes de este culto acogieron encantados la sorprendente iniciativa presidencial, en un país del que muchas veces se ha dicho, medio en serio, medio en broma, que es "un 80% católico y un 100% vuduísta". No fue esa la reacción de los católicos: diversas voces de la jerarquía católica, como la de los obispos Pierre Raymond Dumas y Louis Kébreau, demandaron la renuncia de Jean Bertrand Aristide, calificando al poder actual de mafioso, corrompido y sanguinario.

La OEA, preocupada por lo que estaba ocurriendo, optó por establecer una Misión en Haití que tuvo como objetivo aclarar los hechos de violencia, en una acción concertada con el CARICOM. Se designó a tres juristas independientes para aclarar los hechos, un Consejo Consultivo para establecer posibles compensaciones y se creó un Grupo de Amigos de Haití para actuar como órgano de consulta, entre los cuales está Chile y Argentina cuyos gobiernos justificarán su participación en MINUSTAH precisamente por ser miembros de este grupo. El 1 de marzo de 2002 se estableció

oficialmente la Misión, enfocada en cuatro temas centrales: democracia, derechos humanos, seguridad y administración de justicia. Posteriormente este mandato se amplió a control de desarme y creación de un entorno seguro para un proceso electoral. Luego de visitar Haití en 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un informe declarando su preocupación por la debilidad del Estado de Derecho en Haití, y por las severas amenazas de que fueron objeto algunos periodistas. Por su parte, el Relator Especial de la OEA sobre libertad de expresión, constató un aumento de los actos de hostigamiento contra periodistas.

El punto de no retorno a la crisis ocurrió el 5 de diciembre de 2003, cuando partidarios de Aristide asaltaron los locales del Instituto Nacional de Administración y de Gestión (INAGHEI) y la Facultad de Ciencias Humanas, lo que fue seguido de manifestaciones estudiantiles duramente reprimidas por la policía, ayudada de bandas armadas. Esto fue el motivo por el cual cuatro miembros del gobierno se retiraron: Marie Carmèle Austin, ministra de educación; Martine Deverson, ministra de turismo; Charles Emile Hérard, Director General del Ministerio de Salud, y Guy Alexandre, embajador de Haití en República Dominicana. El 16 de diciembre de 2003, sacerdotes de la región sudeste de Haití han llamado igualmente al presidente Aristide a tirar la toalla para facilitar una solución a la crisis. Ese mismo día, se paralizaron el gran comercio y las escuelas acatando el llamado a huelga general lanzado por una plataforma que reagrupa a las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Grupo de los 184, representantes de los estudiantes y de los partidos políticos de la oposición.

Manifestaciones iban y venían, constantes y cada vez más violentas, alentadas por la oposición.

Esta era la situación al finalizar el año 2003.

El 1 de enero se estaba celebrando el 200º Aniversario de la "primer república negra de América" en Puerto-Príncipe, cuando fueron interrumpidos por las marchas organizadas por la oposición⁷²⁷. Los enfrentamientos entre activistas del gobierno y opositores fueron creciendo en violencia. Pronto, la policía y los grupos paramilitares reprimieron las manifestaciones, dejando un alto saldo de heridos y muertos. Eso desencadenó el caos. La presencia en Puerto Príncipe del presidente sudafricano Thabo Mbeki con motivo del aniversario de la independencia suscitó esperanzas de que este país pudiera realizar una labor de mediación neutral, pero el propio huésped se encargó de descartar esa posibilidad; a cambio, Mbeki anunció la próxima firma de unos acuerdos de cooperación bilaterales y la concesión de 1,5 millones de dólares para sufragar las festividades del bicentenario. Por su parte, la llamada Plataforma Democrática de la Sociedad Civil y de los Partidos Políticos de la Oposición (PD) presentó una "alternativa de transición" consistente en la salida del "régimen irresponsable, criminal y despótico" de Aristide y su sustitución por un presidente interino elegido por la Corte de Casación y asistido por un Consejo de Gobierno de transición con mandato hasta la celebración de elecciones. La CARICOM recibió en

⁷²⁷ De la comunidad internacional invitada al evento del 1 de enero, sólo el Presidente sudafricano, Thabo Mbeki, participó, quedando demostrada la falta de apoyo internacional al gobierno de Aristide. A él, la Plataforma Democrática le entregó un documento reclamando la salida de Aristide.

Jamaica a una delegación de la Plataforma, a la que propuso la designación de un primer ministro independiente y el despliegue de una fuerza policial multinacional. Aristide se mostró dispuesto a negociar el nombramiento de un nuevo primer ministro y un gobierno abierto a la FL, los partidos de la oposición y la sociedad civil, pero insistió en agotar su mandato en 2006. La PD dejó claro que la dimisión de Aristide y la disolución de los brutales chimeres eran precondiciones de cualquier arreglo de la crisis.

El 2 de enero, el Grupo de los 184 presentó una alternativa de transición para preparar e incitar la salida de Aristide, bajo el slogan de que las elecciones legislativas de ese año serían fraudulentas, y que era necesario impedir que Aristide fuera reelecto. El 7 de enero, una nueva manifestación degenera en revuelta. El gobierno norteamericano acusó al de Haití de no ser democrático. La OEA continuó presionando para que tanto el gobierno como la oposición dialogaran. La oposición solicitó que se conformase un gobierno de transición presidido por un representante de la Corte Suprema y un consejo de nueve miembros, cosa que no era aceptable. Mientras, durante su participación en enero de 2004 en la Cumbre de las Américas en Monterrey, Aristide prometió la celebración de elecciones legislativas. El 13 de enero, el mandato de los diputados y de dos tercios de los senadores expiró, pero la oposición se negó a nombrar sus delegados a la Comisión Electoral, y Aristide no pudo organizar las elecciones.

El CARICOM se ofreció como mediador y el 31 de enero de 2004, presentó un Plan de Acción Previo, seguido en febrero de un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis, en el que participaron las Bahamas por el CARICOM, Canadá, Estados Unidos, Francia, la OEA y la UE. Pero este plan no llegó a aplicarse, y el CARICOM acabara responsabilizando de eso directamente a los países del Grupo de los Seis.

El 5 de febrero, cuando los muertos en el último medio año superaban los 50, los espectros de la anarquía generalizada, la devastación de las infraestructuras del país y la guerra civil asomaron en provincias con la captura de Gonaïves, emblema de la independencia nacional por ser el epicentro de la revuelta anticolonial de los esclavos y libertos en el siglo XVIII -amén de origen a finales de 1985 del alzamiento que terminó derrocando a Duvalier semanas después-, a manos de las huestes del Ejército Caníbal, que ahora se hacía llamar Frente de Resistencia Revolucionario de Artibonite (FRRA)⁷²⁸ y, sin solución de continuidad, también Frente para la Liberación y la Reconstrucción Nacionales (FLRN), el cual no perdonaba el asesinato de su jefe Amiot Métayer. Aparentemente, esta banda de malhechores con pruritos de guerrilla de liberación pasó a estar dirigida por el hermano del ejecutado, Butteur Métayer, y dos de sus lugartenientes, Winter Etienne y Milfort Ferdinand, alias *Ti Will*, los cuales se proclamaron respectivamente jefe regional de la Policía, alcalde y comisario de la "ciudad liberada" de Gonaïves. Los rebeldes, comportándose como hordas de

⁷²⁸ El 22 de septiembre de 2003 fue encontrado en la cuneta de una carretera local en la localidad costera de Saint Marc el cadáver balaceado del Amiot Métayer, el hampón revuelto contra Aristide después de haberle prestado sus servicios, lo que desató algaradas de los enfurecidos integrantes del Ejército Caníbal. El 25 de noviembre recibió la visita de los pistoleros en su residencia de Cap-Haïtien Jean-Robert Lalane, activista en la coalición opositora Frente del Distrito Norte y apologeta de la dimisión de Aristide desde los micrófonos de su emisora Radio Maxima; Lalane resultó herido en el atentado y salvó la vida.

saqueadores y asesinos, tomaron los edificios gubernamentales y las comisarías, vaciaron la prisión y pusieron en fuga a los agentes de la PNH no sin antes linchar hasta la muerte a algunos de ellos. Dos días después, el intento de 150 policías de recuperar la ciudad fracasó estrepitosamente con el resultado de 18 muertos por ambas partes. Para el Gobierno, quienes se habían hecho fuertes en Gonaïves eran "terroristas" con pretensiones de un "golpe de Estado". La portuaria Saint Marc, al sur de Gonaïves y también en el departamento de Artibonite, cayó igualmente en manos del FRRA/FLRN y fue pasto de un pillaje que no respetó ni las llantas de los vehículos.

El 10 de febrero los gubernamentales anunciaron la reconquista de Saint Marc en batalla campal a la vez que Grand-Goâve, Dondon y otras localidades, con lo que contuvieron el avance de la rebelión hacia el sur y Puerto Príncipe, si bien esta victoria no iba a poder sostenerse por la enorme debilidad, cuantitativa y cualitativa, de la única fuerza armada que podía oponer Aristide a unos enemigos extremadamente agresivos y a los que no les faltaban ni pertrechos, ni reclutas ni apoyo de los paisanos. La reacción vengativa de los chimeres por los sucesos en el centro-norte no se hizo esperar, y en Cap-Haïtien prendieron fuego a los edificios que alojaban a dos radios antigubernamentales. También se reportaron desmanes revanchistas en las ciudades recuperadas. En Puerto Príncipe, los partidos de la PD estaban divididos sobre si brindar respaldo político a la caótica insurgencia armada, cuyas confusas proclamas patrióticas y democráticas chirriaban con las atrocidades que perpetraban, o si mantener las distancias y seguir apostando por el cambio pacífico; por el momento prevaleció lo segundo.

El 13 de febrero Aristide comunicó a la OEA y la CARICOM que aceptaba su propuesta de enviar una fuerza policial internacional y se sintió vindicado por la afirmación del secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, de que ni su país ni la comunidad internacional iban a aceptar un desenlace inconstitucional de la crisis, palabras que volvían a reflejar, sobre todo, el temor a que un colapso del régimen desatara el éxodo de miles de haitianos por mar intentando llegar a Guantánamo o a Florida.

La espiral de crisis se intensificó y el 21 de febrero Aristide aceptó un plan de paz internacional para conformar un gobierno con opositores políticos, así como para nombrar un nuevo primer ministro neutral e independiente, que tendría el control de la fuerza policial haitiana de 5.000 efectivos, cuya formación y entrenamiento serían supervisados por la ONU y la OEA, y la celebración de elecciones legislativas, mientras se respetase el plazo legal de su mandato. Pero se negó a tratar con los "terroristas" que habían desencadenado el alzamiento. En principio, la Plataforma Democrática, negó su aprobación al plan, porque exigían la salida de Aristide. Pero tras una conversación con Noriega y otros diplomáticos de Canadá, Francia, el canciller de Bahamas Fred Mitchell por el CARICOM y OEA, pidieron tiempo para pensarlo.

La misión internacional concedió de plazo hasta la última hora del día 23 al conjunto de la oposición haitiana para que se plegara al plan de paz, pero ésta no se dejó impresionar. El 22 de febrero, una delegación internacional de alto rango, compuesta entre otras por Roger Noriega, por el Ministro Canadiense de la Francofonía, Denis Coder, del Ministro des Relaciones Exteriores de Bahamas, de altos funcionarios de la

OEA, de la CARICOM y de la UE. La intención era reducir el poder de Aristide, pero permitiéndole mantener el cargo hasta el fin constitucional de su mandato, en favor de un nuevo gobierno que incluiría a la oposición. Debilitado y acosado nacional e internacionalmente, Aristide aceptó el plan. La respuesta de la oposición organizada por los milicianos de Philippe fue la toma de Cap-Haïtien⁷²⁹, y exigir la salida de Aristide. Se adueñaron de Cap-Haïtien sin gran esfuerzo y provocaron las destrucciones de rigor, mientras que otro grupo del FRN se presentó en los arrabales de Puerto Príncipe con estrépito de tiros, provocando el pánico en la capital y excitando los ánimos de los milicianos chirenes, los únicos que parecían estar dispuestos a resistir ante el abandono de sus puestos por un número crecientes de policías. Las incursiones rebeldes se aproximaron peligrosamente hasta el barrio de Place Cazeau, a tiro de piedra de la residencia privada de Aristide.

Unos días después, los gobiernos de Estados Unidos y Francia solicitaron la renuncia del Presidente haitiano, a quien consideraban incorregible e inmanejable, como puede verse en medios de prensa de la época⁷³⁰. El Departamento de Estado empezó a dar signos de impaciencia e informalmente pidió a Aristide que considerara opciones como la convocatoria de elecciones presidenciales anticipadas y la dejación del poder a un órgano de gobierno con carácter temporal hasta la investidura del ganador de esos comicios. Ni Aristide, que se ofreció a "dar la vida" para "defender la democracia en el país", aceptó aquel extremo, ni la oposición civil, y con más énfasis el FRN, dieron su brazo a torcer en la posibilidad de una intervención militar extranjera, que obviamente contravenía sus intereses. El 23, la administración de George W. Bush despachó un pelotón de marines para proteger la embajada estadounidense mientras que Francia pidió a sus nacionales que abandonasen el país. Cuando el ultimátum internacional a los rebeldes expiró sin novedad, la Secretaría de Estado de Estados Unidos les concedió otras 24 horas para que "reflexionaran", pero tampoco en esta ocasión se recibió respuesta. El 25, impotente, Aristide declaró a los corresponsales extranjeros que, o la comunidad internacional intervenía para parar a los "terroristas y criminales", o todos iban a ver "miles de personas muertas" en Puerto Príncipe, donde las barricadas y los puestos de guardia levantados por una heteróclita, pero numerosa, tropa de policías, chirenes y voluntarios civiles hacían presagiar, ciertamente, un baño de sangre cuando llegasen los sediciosos. El presidente aseguró estar en condiciones de lanzar contra los atacantes a "cerca de un millón" de partidarios de entre los 2 millones y medio de habitantes.

⁷²⁹ La toma de Cap Haïtien es un acto con una fuerte carga simbólica: durante la época colonial su nombre era Cap Français y era conocida como "el París del Nuevo Mundo".

⁷³⁰ Según el periodista Thierry Meyssan, las ideas tras el derrocamiento eran, entre otras cosas, el interés de Washington por controlar estratégicamente la región y utilizar el país como "base avanzada para terminar con Fidel Castro dentro de cinco meses". El otro gran motivo sería la reacción francesa a la decisión de Aristide de exigir a París el pago o devolución de deudas contraídas con su ex colonia a lo largo del siglo XIX. González, Eduardo, "Un periodista francés denuncia que EEUU y Francia acordaron en 2003 un plan conjunto para derrocar a Aristide", *Rebelión*, 4 de marzo del 2004 www.rebelion.org. Un signo de que la suerte de Aristide estaba echada fue que una compañía privada de seguridad de los Estados Unidos, la Steele Foundation que tenía a su cargo la seguridad de Aristide, por presión del gobierno federal decidió poner fin a la misión de sus agentes colocadas en el Palacio Nacional. La guardia pretoriana había sido retirada.

El desafío y las amenazas de los rebeldes precipitaron la decisión de Francia y Estados Unidos de desplegar una fuerza de interposición con carácter urgente, pero con una mudanza política fundamental: la presidencia de Aristide se consideraba indefendible ya y, en consecuencia, retiraban su apoyo al mandatario. Para Aristide, este fue el golpe de gracia. El día 27, el mismo día en que el Gobierno perdía las ciudades de Cayes y Mirebalais, y los pillajes y los enfrentamientos causaban una decena de muertos en Puerto Príncipe, los gobiernos de Francia, Estados Unidos y Canadá solicitaron implícitamente la marcha de Aristide al instarle a que "extrajera las consecuencias" de la crítica situación.

La primera reacción del presidente fue no darse por enterado de la demanda de dimisión, pero en menos de 48 horas los hechos consumados produjeron el acto final. En la noche del sábado 28 sostuvo con diplomáticos franceses y estadounidenses una reunión de la que por el momento no emanaron detalles pero que se presumió tormentosa.

El domingo, 29 de febrero, por la mañana temprano Aristide se dirigió al aeropuerto, se subió a un avión de la Fuerza Aérea de Estados Unidos y despegó con rumbo desconocido. Un reducido grupo de personas le acompañaba, entre ellas su esposa, su cuñado y dos guardaespaldas. Estados Unidos dispuso un avión para trasladarlo junto a quienes desearon acompañarlo hacia la República Centroafricana. En Haití, entretanto, el primer ministro Neptune, dio lectura a la carta de dimisión de Aristide redactada en créole, que en uno de sus párrafos decía: *"la Constitución no debe ser escrita con la sangre del pueblo haitiano. Si esta noche mi renuncia es la decisión que puede evitar un baño de sangre, estoy de acuerdo en irme. Acepto marcharme en la esperanza de que habrá vida, y no muerte"*.

El mismo día 29, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, juró el cargo de Presidente interino⁷³¹. Pocas horas después, el Representante Permanente de Haití ante las Naciones Unidas presentó la solicitud de asistencia del Presidente interino, en la que éste autorizaba la entrada de tropas en Haití. Este juramento tampoco esta exento de polémica. Si bien Alexander gozaba de cierto prestigio como juez, no ocurrió lo mismo con su primer ministro interino, Gerard Latortue (hombre de negocios a quien algunos denominaban el Primer Ministro de Boca Ratón), quien se escapó a Estados Unidos luego de que Préval asumiera el poder, habiendo robado todo cuanto pudo. Para dar un ejemplo de la dimensión del robo de Latortue, digamos, simplemente, que su sobrino Youri Latortue recibió durante su dictadura un sueldo de 20 mil euros mensuales por garantizar su seguridad personal.

⁷³¹ Según el testimonio del senador chileno Arancibia, indica que, sin importar si se cree o no la versión de Aristide "Lo que sí es importante es que algunos tuvimos oportunidad de ver, en la ceremonia de cambio de Gobierno, o de asunción del nuevo Gobierno en Haití -no sé cómo llamarla- a un VicePresidente que fue llevado y ubicado allí para que, según me pareció, nombrase a un juez de la Corte Suprema, y en la que ambos mostraban en sus caras un susto espantoso. Sin embargo, fueron luego ampliamente respaldados por el embajador de Estados Unidos, que se encontraba detrás de ellos acompañado por un edecán." Congreso Nacional de Chile, Sesión 35, ordinaria, 2 de marzo de 2004, *Autorización para la salida de tropas a Haití*

Hasta aquí los hechos como hasta ahora se conocen. Para gran parte del mundo, sobre todo los países del lado occidental, el hecho que Haití otra vez estuviera en crisis no era en absoluto ninguna novedad, tomemos en cuenta que, además, Haití ha vivido 32 golpes militares e intervenciones militares de Estados Unidos a lo largo de su historia, de los cuales hemos indicado los más relevantes. Haití había perdido todos los elementos, salvo el territorio, que actualmente definen a un Estado desde hacía mucho tiempo, y se le dio ese trato en los informativos.

Sin embargo, hay aspectos muy raros en lo que ocurrió en el año 2004. Ciertamente un golpe de Estado en Haití no es una rareza, ni tampoco que Estados Unidos esté involucrado, pero como hemos recalcado, la situación no es precisamente clara. Aristide alegrará en su exilio que el no firmó dicha renuncia. Es un hecho que periodistas comprobaron de que fuerzas Especiales norteamericanas tomaron el Palacio presidencial y que amenazaron a Aristide con bañar de sangre Puerto Príncipe a menos que dimitiera.

El exilio en la República Centroafricana es otro punto extraño. Hasta ahora no quedo del todo claro si eso fue por decisión propia o no. Aristide, que había llegado el 1 de marzo a Bangui, capital de la República Centroafricana, después de hacer escala en la isla caribeña de Antigua, telefoneó a la cadena CNN y ofreció una entrevista que planteó la situación desde un punto de vista muy interesante: según el ex presidente, en la noche del sábado una comitiva de "agentes" y "militares" estadounidenses se presentó en su mansión y le obligó a firmar un documento por el que entregaba el poder bajo la amenaza de que en caso contrario habría un "baño de sangre" y "miles de personas serían asesinadas". Siempre según en la versión del antiguo sacerdote, una vez hecho lo que se le pedía, sus captores le llevaron al aeropuerto y le subieron al avión enviado por Donald Rumsfeld horas antes, contra su voluntad sin decirle a dónde le llevaban, todo lo cual no podía calificarse sino de "golpe de Estado". Así fue trasladado a la República Centroafricana, donde permanecería bajo custodia de efectivos franceses y centroafricanos, en un régimen parecido al arresto. En los días siguientes, el mandatario depuesto reiteró sus mensajes en RTL y TF1 de Francia, haciendo un llamamiento a la "resistencia pacífica" de sus seguidores frente a la "ocupación" de Haití y los rebeldes "narcotraficantes" y "terroristas", e insistió en que él seguía siendo "el presidente democrático electo".

El Gobierno norteamericano desmintió tajantemente que Aristide hubiese sido "secuestrado" o forzado a tomar decisiones por personal civil o militar de Estados Unidos, y aseguró que el mandatario había solicitado la custodia de fuerzas de seguridad a la Embajada para asistirle en la evacuación. Incluso alegó que cuando Aristide se marchó de Haití, en el sótano de su casa se encontró una caja fuerte camuflada que contenía 350.000 dólares en efectivo pero en mal estado de conservación, billetes que al parecer Aristide y su esposa renunciaron a llevarse, no así el dinero que supuestamente habían atesorado otras dos cajas halladas vacías.

Es necesario saber que clase de país es la República Centroafricana⁷³², para tener claro el rol de Francia en el golpe de Estado. Fue de derecho una colonia francesa hasta 1960, pero sigue siéndolo *de facto*. Conocida como Ubangi-Shari antes de la independencia, En los 14 años de 1965 a 1979, su amo absoluto fue el coronel Jean-Bédél Bokassa, ex suboficial del ejército francés durante 22 años. En 1972, Bokasa se proclamó Presidente vitalicio, luego mariscal de campo y, en diciembre de 1977, le cambió el nombre al país por el de Imperio Centro Africano porque se coronó emperador, Bokasa I, de este empobrecido país, coronación en la que se gastó 28 millones de dólares de la época, financiados por Francia, Israel y Sudáfrica. Cuando apareció el nombre de ese país en medio de toda la situación haitiana, no quedó claro por qué. Como mencionamos, Panamá le ofreció asilo... aunque era ilógico que Aristide se fuera al mismo país donde se encontraba Cedrás. Se mencionó también a Costa Rica... pero al mismo tiempo a Marruecos, Taiwán y la Guayana Francesa como aquellos en los que Aristide podría emprender su nueva vida. El lugar más seguro sin embargo era Sudáfrica. Por eso el verle en Bangui causó sorpresa, sobre todo porque su gobernante, el general François Bozizé, ostentaba el poder desde hacía un año, cuando derrocó y condenó al exilio al anterior mandatario civil elegido en las urnas, Ange-Félix Patassé.

La cuestión es ¿mintió Aristide? ¿Qué interés común podían tener Francia y Estados Unidos para actuar contra Aristide de esta manera inaceptable?

3.1. El papel de Estados Unidos y Francia en la crisis de Haití

Los motivos de Estados Unidos para derrocar a Aristide estaban claros desde el principio: la intervención está inserta dentro de una estrategia integral que tiene como elementos los Tratados de libre comercio, el ALCA, el Tratado *Puebla Panamá* y un fuerte componente militar para reestructurar sus bases militares, asegurando su presencia en el Caribe, Centro América y parte de Sudamérica, sobre todo después de la victoria de gobiernos de tendencia socialista. Además, así se establecía una base contra Cuba, preocupación constante de Estados Unidos⁷³³.

Tengamos claro que estamos hablando de que en momento del golpe la presidencia de Estados Unidos había caído en manos de George W. Bush. Para ese entonces, ya había ocurrido en 11S, por lo que podríamos decir que se había producido un retroceso en la política exterior norteamericana, que había retomado las viejas malas prácticas habituales, sobre todo cuando vio que pese a toda una campaña para obtener

⁷³² Posee diamantes, uranio, petróleo, madera, oro, energía hídrica y mucha agua. Su población es de aprox. 4 millones de habitantes, muchos de ellos contagiados de SIDA, con una esperanza de vida no mayor de 40 años, entre las más bajas del planeta. Tiene alta mortalidad infantil y mortalidad general, y una muy baja tasa de crecimiento de la población, factores que modifican constantemente la distribución de la población por edad y sexo.

⁷³³ Esto tiene que ver con el hecho de que el gobierno de Arístide abrió relaciones diplomáticas y de cooperación con Cuba, expresada, entre otras vertientes, en la presencia de unos 700 médicos cubanos.

compasión del resto del mundo, la mayor parte (sobre todo América y Medio Oriente) habían reaccionado con frialdad ante el hecho. Y decimos bien, frialdad, porque pese a que se mostrase por televisión imágenes de gente árabe celebrando el ataque, la realidad es que no se celebró, pero tampoco se consideró que Estados Unidos fuera una víctima inocente. Eso había enfurecido a Bush. Más aún, había molestado que América comenzara lentamente a girar hacia la izquierda y que esa izquierda se negara a darle apoyo en su guerra contra Irak. No es para nada un secreto que cuando se realizaba la sesión para obtener apoyo para declarar la guerra a ese país en el año 2003, el que un país como Chile se negara a votar a favor fue considerado una traición y Bush tardó años en renovar relaciones cordiales con ese país, gobernado en ese entonces por el presidente socialista Ricardo Lagos.

Por otro lado el Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA (nombre oficial con que se designaba la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al resto de países del continente americano excluyendo a Cuba, estaba fracasado. Para Bush, que estaba plenamente conciente que Estados Unidos ya estaba en crisis, es fundamental asegurar el mercado y los recursos de América... el problema es que nadie quiere seguir teniendo tratos con Estados Unidos. A pesar de los boicots contra organismos regionales (como paso con el MERCOSUR), el ALCA no surge. Uno de los principales problemas es que al hablar de reducción de las barreras arancelarias y el acceso a mercados, bienes y servicios de intercambio comercial, directamente se afecta a la agricultura. Siendo muchos países exportadores agrícolas, muchos detractores demandan que el ALCA sea un tratado libre de verdad condicionándolo principalmente a la eliminación por parte de los Estados Unidos de los subsidios a la agricultura, a la provisión de un acceso efectivo a los mercados y a que se contemplen las necesidades y las sensibilidades de todos los socios. Estados Unidos no está dispuesto a hacerlo, lo que lleva inevitablemente a una desigualdad, ya que al mismo tiempo ese país condena a los países que subsidian su agricultura. O sea, no hay juego limpio. Otro es el tema de las patentes y el derecho de propiedad intelectual. Para Estados Unidos, es imprescindible proteger a “su” industria, por lo cual es el principal opositor a los genéricos y a la transferencia tecnológica. La idea, como señalan los detractores, es controlar la información y el conocimiento, para generar mayor dependencia tecnológica respecto a países desarrollados. En lo relacionado con el tema de las patentes, analistas latinoamericanos han acusado a los Estados Unidos de querer patentar todo, desde invenciones, descubrimientos, mitología indígena hasta seres vivos.

Los países americanos comprenden que no están en igualdad de condiciones con respecto a Estados Unidos, pero años de problemas ha enseñado que es más factible salir adelante sin ese país que con la “ayuda” norteamericana. Sobre eso dimos una muestra cuando hablamos en el primer capítulo de los planes de ayuda de John Kennedy en los 60's.

Así lo ha planteado (aunque usando un lenguaje menos diplomático) el presidente venezolano Hugo Chávez. Para Estados Unidos, fue un golpe que país clave como Venezuela también fuera gobernado por un socialista que además fue un ex militar. Chávez ha calificado al ALCA como un tratado de adhesión y una herramienta más del imperialismo para la explotación de Latinoamérica. Como contra-propuesta a este modelo Chávez ha fomentado la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA).

La aparición de Chávez en el escenario continental es importante de mencionar para el caso de Haití, ya que el temor de Bush y de sus asesores era que Chávez pudiera tener la mano a Aristide. Y efectivamente lo estaba empezando a hacer... En el año 2009, el presidente de Honduras Manuel Zelaya sería objeto de un golpe de Estado por sus nexos con Chávez.

Tras el frustrado golpe a Venezuela en el año 2002, no es de extrañar que Bush cambiase la táctica: en vez de atacar a ese país había que hacerlo con quienes fueran sus aliados. Y comenzó con Haití, país que por lo demás le estaba dando dolores de cabeza.

Haití fue un golpe para que se entendiera en América qué era lo que se entendía por democracia, o sea un gobierno sumiso a Estados Unidos. Era una muestra de poder... en un país miserable, destruido y en caos. Había que borrar de alguna forma el mal paso con Venezuela en el año 2002 y el desastre que estaba siendo Irak, que se subsanó cuando su gobernante, Saddam Hussein, fue ahorcado y la imagen de su ahorcamiento se hizo pública gracias a una “grabación no oficial”.

En el caso de Francia los motivos para intervenir se relacionan con la mano de obra. Según lo que se puede inferir de diferentes medios de prensa, la intención era derrocar a Aristide a cualquier precio e impedir que las empresas fueran expropiadas, para continuar lucrando del régimen de semiesclavitud que padecen los trabajadores haitianos⁷³⁴. El escritor francés Claude Ribbe, quien fue miembro de la Comisión Internacional de Expertos sobre la Deuda de Haití, describió la conspiración, la campaña de difamación desatada contra el presidente Aristide, su secuestro y su detención fuera de su país, añadiendo que Francia había previsto el regreso al poder del ex dictador Baby Doc Duvalier, que sigue vivo y coleando en la Costa Azul francesa⁷³⁵. Pero en el último momento, Estados Unidos impuso a sus propios títeres, Boniface Alexandre y Gerard Latortue.

Para conseguir derrocar a Aristide, Francia y Estados Unidos se enfocaron en cuatro medidas en las que esta comprobada la relación de estos dos países con el derrocamiento y con la “crisis” haitiana:

- La desestabilización democrática (o sea, dar apoyo y financiamiento a la oposición con fondos procedentes de NED, y la creación de un grupo de trabajo "para la restauración democrática" dirigido por el subsecretario de Estado de Estados Unidos, Roger Noriega (enemigo de la Teología de la

⁷³⁴ “Se aprovecha, así, una mano de obra a precio de servidumbre, para incorporarla a la industria manufacturera en áreas de nula calificación. Este “desarrollo” de la industria manufacturera, no está diseñado para satisfacer localmente los productos de primera necesidad de la población local (vestuario, transporte, electrodomésticos, etc.), sino que para satisfacer una demanda estrictamente extranjera. Como resultado, no se desarrolla un mercado interno, porque no hay necesidad de aumentar los salarios para elevar la capacidad adquisitiva de la población local y así sustentar la industria local; como la demanda es estrictamente producto del mercado externo, el mercado laboral interno permanece inalterado, y se mantienen los salarios de subsistencia. O incluso, éstos se rebajan a la fuerza. Gutiérrez,” José, *op.cit.*

⁷³⁵ Ribbe, Claude. “El francés Régis Debray, pseudo-revolucionario y auténtico informador-topo saboteador de los servicios de inteligencia”, en Cuba la Gran Nación, <http://cubalagrannacion.wordpress.com/2010/02/22/el-golpe-contra-jean-bertrand-aristide/>

Liberación). Ambas potencias habrían prestado apoyo a la formación opositora Grupo de los 184.

Según denuncias hechas por representante demócrata Charles Rancel y la congresista Maxine Waters, confirmadas por Ira Kurzban, abogado de Aristide, además de un informe de un exfiscal estadounidense, la organización NED y marines norteamericanos entrenaron en República Dominicana a un grupo paramilitar formado por exmilitares del disuelto ejército haitiano que tomaría tres ciudades de Haití fomentando la violencia e inestabilidad política, mientras que por el otro lado el gobierno norteamericano eliminó el programa de entrenamiento de la policía haitiana unos años antes del derrocamiento en medio de una polémica acusación de que la policía era usada para propósitos de inteligencia estadounidense, denuncia que se confirmó en el 2003, cuando se confirmó la existencia de un comando organizado en República Dominicana como parte de una operación secreta de los militares norteamericanos llamada Operación Proyecto J por congresistas dominicanos que revelaron que estos militares supuestamente estaban con Tratados para adiestrar a la policía de ese país sin que su ingreso se haya realizado por los cauces dispuestos para tal efecto. Según Kurzban, en una entrevista al periodista Francisco Aruca de *Progreso Semanal*, por esta Operación llegaron 20 mil fusiles M16 a la isla, que se entregaron no a la policía, que era la destinataria oficial, sino a Phillipe y Louis Jodel Chamblain⁷³⁶, y, como el mismo Kurzban exclama “Oh, sorpresa” son las mismas armas usadas en la sublevación contra Aristide, cuyo gobierno contaba solamente con unas pocas armas cortas calibre 38, porque para impedir que el gobierno haitiano pudiera defenderse de la ya decidida invasión, Estados Unidos implantó un embargo de armas, tanto letales como no letales, incluyendo máscaras antigases y chalecos antibalas, y usó además su influencia en otros países para que no vendieran armas a Haití. Aristide debía ser derrocado a cualquier precio⁷³⁷.

Entre los implicados están el que fuera Subsecretario de Estado de los Estados Unidos para Asuntos Latinoamericanos Otto Reich y Noriega, quienes, una semana antes, alentaron la conspiración. Noriega fue llamado por Rancel “nº2” del Pentágono y a Reich jefe de la CIA. Ambos estuvieron involucrados en intentos de golpe en Venezuela, sobre todo en el del año 2002.

El prontuario de Reich es digno de un estudio aparte. El intelectual mexicano Heinz Dieterich lo describió como “*la mano derecha de la guerra sucia de Bush en América*”

⁷³⁶ Louis-Jodel Chamblain, antiguo sargento del Ejército que participó en el golpe de 1991, había sido uno de los hombres que Aristide no pudo juzgar debido a su trato con Estados Unidos. Según Philip Bremmer, experto en Haití de la American University, Chamblain alcanzó el grado de coronel y, con el régimen de Cedras, se convirtió en uno de los dirigentes del FRAPH, responsable de miles de muertes de civiles. Por sus crímenes, fue condenado en ausencia a cadena perpetua entre los que se cuentan por estar involucrados en la ejecución extrajudicial de Antoine Izméry, conocido activista en favor de la democracia, en septiembre de 1993, durante una misa pública en una iglesia de Puerto Príncipe, y su participación en la masacre de Raboteau de 1994. Otro de los involucrados era Jean Pierre Baptiste, que se autodenomina 'general Tatoune', también del FRAPH, y quien estuvo encarcelado por la masacre de Raboteau durante el régimen encabezado por Cedras.

⁷³⁷ Aruca, Francisco “Entrevista a Ira Kurzban, abogado de Jean Bernard Aristide “En Haití no se produjo una rebelión, fue un golpe de estado dirigido, operado y equipado por Estados Unidos” artículo citado de *Progreso Semanal* en Rebelión.org, 9 de mayo del 2004 www.rebellion.org

Latina, su embajador plenipotenciario para el hemisferio” mientras que el ex canciller y senador chileno Gabriel Valdés lo trata como un enviado de muy baja estofa, un interlocutor indeseable, prácticamente un delincuente. Reich, cubano de nacimiento, recorre América del Sur para alinear a los gobiernos contra Cuba en la votación de Ginebra sobre Derechos Humanos. No tiene ningún cargo oficial a causa del veto del Congreso, pero pertenece al reducido grupo de cubanos de extrema derecha que manejan la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica desde los tiempos de Reagan. Pertenece a la red de veteranos de la Irangate junto con John Negroponte, ex embajador en Honduras y actualmente en la ONU Nueva York; Rogelio Pardo Maurer, ex alto oficial de la Contra nicaragüense, hoy funcionario de alto rango encargado de América Latina en el Pentágono; Elliot Abrams, ex secretario adjunto para América Latina del Departamento de Estado, quien admitió haberle mentado al Congreso sobre su apoyo a la Contra, actualmente miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca; y John Poindexter, condenado penalmente por cinco cargos de mentir al Congreso sobre sus esfuerzos ilegales en apoyo a la Contra, hoy encargado de “contraterrorismo” en el Pentágono.

Roger Noriega ha sido operador de las políticas estadounidenses de intervención directa e indirecta en todo el mundo. A finales de los años ochenta trabajó en la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), donde administró la ayuda no-lethal en Centroamérica. Tanto el Pentágono como USAID establecieron oficinas de ayuda humanitaria en 1985 después de que el Congreso prohibiera la ayuda militar estadounidense a los Contras nicaragüenses. Las oficinas estaban en Honduras, Costa Rica y en zonas de la misma Nicaragua. Gran parte de la ayuda fue entregada a los Contras por grupos evangélicos y políticos de derecha que trabajaban de cerca con el brazo ejecutivo. Más tarde se vio que Noriega se hacía cargo directamente de canalizar esa ayuda a los Contras en ocasiones, lavando la ayuda por medio de un operativo del cartel de las drogas de Medellín, Colombia, que residía en Miami.

La participación de Noriega en el golpe a Aristide está bastante probada. Mientras trabajaba para el congresista por Nueva York Benjamin Gilman en el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara, Noriega actuó con diligencia para involucrar a los guardias de seguridad de Aristide en varios asesinatos políticos. Más tarde, siendo embajador de Estados Unidos ante la OEA, Noriega colaboró regularmente con el Instituto Republicano Internacional (International Republican Institute) en sus esfuerzos por construir la oposición haitiana, incluso contra los deseos de la embajada norteamericana en dicho país que intentaba mediar entre todos los partidos involucrados. El jefe del IRI en Haití, Stanley Lucas, recibió el apoyo de Noriega, incluido el apoyo para eventos que llevaron al golpe de Estado de 2004. Noriega guardó silencio siempre que se le preguntó por el papel que había desempeñado el IRI en aquel país.

- La presión diplomática. En este punto era crucial la figura de Régis Debray, y Veronique Albanel, presidenta de la asociación Fraternidad Universal y hermana de Dominique de Villepin, ministro francés de Asuntos Exteriores del Presidente Jacques Chirac. La idea era restarle todo respaldo continental a Haití antes del derrocamiento.

La presencia de Régis Debray representó una de las más altas traiciones. Este intelectual se hizo famoso por seguir al revolucionario Ernesto "Che" Guevara en su campaña en Bolivia donde fallecería. Régis Debray fue capturado en esa entonces por las fuerzas bolivianas dirigidas por la CIA. Según las autoridades cubanas fue Régis Debray quien delató la posición del Che Guevara traicionándole, una versión que no había sido aceptada... hasta el año 2004. Liberado en Bolivia gracias a la ayuda de las autoridades gubernamentales francesas. Se concluyó en la época que fue el error de un joven estudiante extranjero en busca de aventuras.

Su actuación en la actual crisis haitinana confirmaría su rol como agente de inteligencia francés.⁷³⁸

Veronique Albanel llegó a Haití como presidenta de la asociación Fraternidad Universal que desarrolla obras sociales en Haití y en cooperación con la Iglesia Católica, pero había ciertas conexiones que mostraban su mala fe en la situación haitiana: es hermana de Dominique de Villepin, entonces ministro de Relaciones Exteriores francés y esposa del general Baudoin Albanel de la división aérea de Francia, quien, según el escritor francés Claude Ribbe, *“animaba una misteriosa asociación conjuntamente con el Vaticano, llamada Fraternidad-Universal, disponiendo al parecer de grandes medios [financieros], y que actuaba bajo pretexto [o cobertura] de un intervencionismo humanitario, en todos los lugares «calientes» de los países en desarrollo, en particular en Haití.”*⁷³⁹ Por el otro lado, Villepin abiertamente había declarado que era necesario derrocar a Aristide, ya que veía que era una forma de que Francia se reconciliase con Estados Unidos después de negarse a apoyarle en la invasión de Irak. A fin de cuentas, ¿qué importaban unos negros en comparación con lo que se podía ganar con Estados Unidos?

Había además un asunto en la historia del derrocamiento que desveló posteriormente Ribbe: el caso Executive life.

Según la justicia californiana, el banco francés Credit lyonnais, cuyo accionista era el Estado francés, había tomado ilegalmente el control de la compañía de seguros Executive Life. Para los estadounidenses, Francia se había comportado en aquel asunto como un Estado renegado y el caso había sido llevado a los tribunales. París se exponía a verse condenado a una multa de proporciones astronómicas. La prensa americana había desatado una violenta campaña sobre el caso.

La embajada de Francia en Washington recibía diariamente decenas de miles de correos electrónicos con insultos. Francois Pinault, el amigo multimillonario de Chirac y Villepin, había comprado la compañía de seguros al Credit lyonnais, a través de su firma Artemis. Y había ganado unos mil millones de dólares al revenderla. Por lo tanto, el propio Pinault también estaba siendo blanco de acciones legales. Un tribunal popular lo había condenado a pagar una multa de 700 millones de euros. Es fácil imaginar que todo aquello “se arregló” posteriormente.

⁷³⁸ Ribbe, Claude. “Muerte del Ché Guevara: testimonio y reflexiones. Haití y Bolivia. El francés Régis Debray, seudo-revolucionario y auténtico informador-topo saboteador de los servicios de inteligencia”. Red Voltaire, <http://www.voltairenet.org/article164054.html>

⁷³⁹ Ribbe, Claude, íbidem.

*Para Villepin era por lo tanto muy importante apaciguar a los estadounidenses. Pero los estadounidenses querían derrocar a Aristide. Por consiguiente, nada mejor que una buena reconciliación... a costa de Haití, sobre todo si se tiene en cuenta que la Francia reaccionaria tenía otras dos razones para participar en el golpe de Estado.*⁷⁴⁰

Como demostró Ribbe (y por eso estuvo bajo amenaza), así como otros intelectuales franceses (que también estuvieron bajo amenazas), Francia deseaba derrocar a Aristide.

- La desestabilización militar. Estados Unidos creó un grupo armado en la República Dominicana, bajo las órdenes de Philippe y con la participación de Chamblain. Estados Unidos, en concomitancia con la República Dominicana, suministraron la casi totalidad del armamento, además de dirigir las operaciones; y Jean Tatoune, otro miembro del FRAPH, que había sido enjuiciado por graves violaciones a los derechos humanos y sentenciado a cadena perpetua por su participación en la masacre de Raboteau, en 1994, durante el golpe militar⁷⁴¹. Este grupo protagonizó el alzamiento armado del 5 de febrero en Gonaïves⁷⁴² que puso fin al gobierno de Aristide, mientras el Grupo de los 184, "en contacto permanente" con el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, ordenó a la oposición que mantuviera distancias con los rebeldes para poder optar al poder sin "tener que sentirse responsable por los abusos o barbaries que puedan ser cometidas a su favor" por los sublevados. La rebelión en Gonaïves favoreció la entrada de otros grupos armados provenientes de paramilitares del antiguo ejército duvalierista deshecho en 1995 y refugiados en República Dominicana que penetraron por la frontera norte, situación que luego vivió Cap-Haïtien.
- El secuestro de Aristide y su exilio permanente de Haití (del que hablaremos cuando tratemos el rol del CARICOM en la crisis)

⁷⁴⁰ Ribbe, Claude. "El francés Régis Debray, pseudo-revolucionario y auténtico informador-topo saboteador de los servicios de inteligencia", en Cuba la Gran Nación, <http://cubalagrannacion.wordpress.com/2010/02/22/el-golpe-contra-jean-bertrand-aristide/>

⁷⁴¹ El 18 de abril de 1994, 100 soldados y unos 30 paramilitares llegaron a Raboteau para realizar lo que los investigadores calificaron más tarde de un "ensayo general". Sacaron a la población de sus casas, exigiendo información sobre dónde se escondía Amiot "Cubain" Metayer, un partidario muy conocido de Aristide. Los soldados volvieron antes del amanecer del 22 de abril. Saquearon las casas y dispararon a la gente en las calles, y cuando los residentes huyeron hacia el agua, otros soldados les dispararon desde botes que habían secuestrado. Durante días los cadáveres fueron arrojados por el mar a la costa; algunos jamás fueron encontrados. La cantidad de víctimas fue entre 24 y 30. Cientos más huyeron de la ciudad, temiendo ulteriores represalias". *St Petersburg Times*, Florida, 1 de septiembre de 2002.

⁷⁴² Gonaïves es la principal ciudad de la zona, punto estratégico que enlaza las regiones del norte y del este de Haití. El 5 febrero de 2004, estalló una rebelión armada que se propagó a otras ciudades, no pudiendo ser contenidas por las fuerzas policiales haitianas que sólo contaban con un total de 5.000 miembros para todo el país. El instigador principal fue una banda llamada Ejército Caníbal (que cambió su nombre a National Revolutionary Front for the Liberation of Haiti, que antes había apoyado a Aristide, y que se puso en su contra cuando su líder fue muerto a disparos en septiembre de 2003, supuestamente por órdenes de Aristide. Los rebeldes tomaron el control de Gonaïves, y expulsaron a la policía de la ciudad. Poco a poco, los insurrectos se hicieron con el control de gran parte de la región septentrional del país.

Como explicó John Perkins en **Confesiones de un asesino económico**, citado por Marcos Arruda en su artículo, todas estas acciones están ligadas a una política sistemática de endeudamiento para países estratégicos que contiene dos partes: la sumisión de los gobiernos de los países deudores a los intereses de los grandes grupos transnacionales, sobretudo los de base estadounidense; y la renuncia, por esos gobiernos, de la soberanía en relación al desarrollo nacional, a cambio de mantener la ‘gobernabilidad’. Cuando estos grupos pueden fracasar, son enviados los agentes de la CIA para producir la inestabilidad, y cuando estos pueden fracasar, se envía fuerzas militares.

“Este testimonio de fuerte impacto desvela una estrategia basada en la ética macabra: para el crecimiento del imperio a través de la sumisión de otros países y del control de sus recursos y de sus elites, cualquier medio es considerado bueno y justo, incluso el asesinato. Este fue el caso de pequeños países de América Latina, como Ecuador y Panamá, pero igualmente fue el caso de todos los países que sufrieron dictaduras sanguinarias, entre ellos la mayor parte de los países de América del Sur durante los años 60 y 70, todas apoyadas por la potencia imperial de América del Norte y, en consecuencia, por los organismos financieros internacionales. ¿Todo esto en nombre de la democracia y la libertad?”⁷⁴³

3.2. El papel de Canadá en la crisis.

Ahora bien ¿por qué intervino Canadá? Canadá normalmente se ha mantenido al margen de todo el acontecer continental, desde que logró impedir que Estados Unidos aplicase su política invasora en su territorio a principios del siglo XIX. En cierto sentido, la política exterior de ese país con respecto al resto de América es que mientras menos relaciones tenga Canadá con el continente, mejores son con su agresivo vecino.

Pero esta vez Canadá participó, no de manera tan manifiestamente activa como en el caso de Francia o Estados Unidos, pero bastante comprometedoramente. ¿Por qué? ¿Qué hacía que Haití fuera tan especial?

La respuesta es simple: nada. Para Canadá, Haití no representaba nada, ya que a diferencia de Estados Unidos y Francia, este país no tenía una relación con la isla salvo por los posibles contratos en beneficio de compañías canadienses una vez que la invasión estuviera consolidada. La presencia de Canadá tampoco queda del todo clara justificándola en la creciente complicidad de este país en aventuras imperialistas comunes con Francia y Estados Unidos, ya que entonces habría valido igual un país u otro.

La explicación sobre el por qué Canadá participó en la invasión la dimos en la introducción: poner a prueba la doctrina de “responsabilidad de proteger”.

⁷⁴³ Arruda, Marcos. “La deuda como arma política de sumisión: caminos de resistencia” Vinculando.org www.vinculando.org/vcs/index.html

Retrocedamos al Capítulo II de este trabajo. Cuando el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, ante el nulo acuerdo sobre intervenir o no intervenir en casos de violación de los derechos humanos, pidió ayuda para encontrar puntos de acuerdo, esa ayuda llegó desde Canadá, en la forma de la doctrina “la responsabilidad de proteger”, que tomaba lo que ese país consideraba “seguridad humana”. Para ese país norteamericano, constituye la responsabilidad del Estado de asegurar la protección de la vida y los derechos de toda la población mediante acciones concretas dirigidas a prevenir y resolver conflictos, promover y proteger los derechos humanos, construir instituciones fuertes y transparentes, y combatir el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas. Los canadienses sostienen, además, que la seguridad humana no subroga a la seguridad nacional, al contrario, se complementan. Otra característica importante de la seguridad humana planteada por Canadá es que aprueba la intervención humanitaria como herramienta para la solución de conflictos en atención a la seguridad de las personas, sin considerar las disyuntivas que se han generado entre ésta y la soberanía de los Estados intervenidos.

Desde que presentase esta definición de seguridad humana en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1996, Canadá también lo hizo en la OEA y en la Cumbre de las Américas, pero no tuvo el éxito esperado, ya que no contaba con el suficiente respaldo para formalizar acuerdos. En el caso de Naciones Unidas, el problema de Canadá es que no ha logrado explicar el concepto de forma que realmente sea aceptado unánimemente, sobre todo porque los representantes canadienses insistieron en incorporar referencias sobre seguridad humana en las propuestas a la Cumbre del Milenio y que no pudieron exponer la idea de manera concreta. En el caso de la OEA, sí consiguió que el concepto estuviera presente en la Carta Democrática, documento del que hablaremos más adelante y que es fundamental en la crisis de Haití de 2004 y en la XXXIII Asamblea General de la OEA, del 8 al 10 de junio de 2003, en Chile, el canciller canadiense, Bill Graham, anunció el financiamiento de nueve proyectos para promover la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad en el continente americano. En el caso de la Cumbre de las Américas, llegó incluso a organizar una en su propio territorio para exponer su punto de vista (la III Cumbre en Québec, 2001), proponiendo que en las deliberaciones se tratase como tema central el tema de la seguridad humana, pero si bien en la Declaración de Québec y en el Plan de Acción se alude al concepto, es eso, una mención.⁷⁴⁴

Más éxito ha tenido Canadá convenciendo a países individuales, con los que forma la Red de Seguridad Humana, creada con el objeto de mantener un diálogo entre ministros de Relaciones Exteriores sobre cuestiones vinculadas a la seguridad humana.

⁷⁴⁴

La declaración dice: *Reconocemos la necesidad de continuar enfrentando las vulnerabilidades de nuestros procesos de desarrollo y de aumentar la seguridad humana. Estamos conscientes de que aún que da mucho por lograr para que el proceso de Cumbres de las Américas sea relevante en la vida cotidiana de nuestros pueblos y contribuya a su bienestar. . . Reconocemos, asimismo, la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad humana en el Hemisferio.* El plan de acción, en su apartado “4. Seguridad Hemisférica” del rubro sobre “Fortalecimiento de la Confianza Mutua”, establece que los Estados continuarán con las actividades prioritarias de prevención de conflictos y de solución pacífica de controversias, responderán a las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, y apoyarán las medidas adecuadas para aumentar la seguridad humana.

La red fue creada por Canadá y Noruega, y en ella participan Austria, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica como país observador. De acuerdo con esta Red, el principal objetivo de la seguridad humana es evitar que el ser humano sea víctima de eventos sociales que escapen a su control individual, como crisis económico-financiera, guerras, terrorismo, contaminación, conflictos laborales, entre otros. Todos estos factores están relacionados con la supervivencia y la dignidad del individuo y la comunidad por lo que concierne directamente a los Estados atenderlos y de no cumplir ellos con su obligación lo tiene que hacer la sociedad internacional en su conjunto.

En este sentido, la Red considera que es crucial impulsar y generar acciones a nivel internacional mediante el diálogo como instrumento para moderar el *hard power*. Esto es importante de destacar, ya que esto nos ayuda a entender por qué Canadá intervino y cómo lo hizo en Haití: no envió armas, como lo hizo Francia y Estados Unidos, con el fin de imponer una dominación sobre la población, sino como elemento disuasivo de acciones violentas y para imponer orden, elemento de lo que se conoce como *soft power*.

Si tomamos todo lo que estamos mencionando, en el caso de Canadá su gobierno esperaba una oportunidad de mostrar su punto de vista con respecto a la seguridad humana en una situación compleja. Como la mayor parte de los países americanos no participa en absoluto en acciones extracontinentales no le servía una situación como Irak, sobre todo por las críticas que hicieron al respecto países como Chile o México. Tampoco le servía un conflicto en África, ya que la mayor parte del continente no quiere intervenciones de ningún tipo tras la serie de desastres que ha protagonizado Naciones Unidas y que vimos ejemplificado en el caso de Somalia en el capítulo anterior. Tenía que ser una crisis en el continente americano, sobre todo porque la mayoría de ellas no deriva en conflictos internacionales, y la mayor parte derivan de conflictos sociales.

Canadá convocó a un encuentro en Meech Lake el 2003 donde se decidió reemplazar al presidente Aristide por un gobierno títere, lo que explica que posteriormente contribuyese directamente al golpe de estado con fuerzas militares y con 500 tropas de ocupación protegiendo al régimen títere ilegalmente instalado.

Desde entonces, el gobierno canadiense y su Real Policía Montada (RCMP), entrena a la policía nacional de Haití en tácticas de asalto, que luego son empleadas contra activistas en lucha por la democracia haitiana, ha favorecido los ajustes estructurales neoliberales que destruyen la economía haitiana y peor todavía, ha usado fondos de asistencia internacional para el desarrollo como arma, primero reduciendo la ayuda con lo que contribuye a crear en Haití la condición de “estado fracasado” usada mas tarde para justificar el Golpe y luego de instalados los gobiernos títeres (sobre todo de Préval) ha aumentado esa ayuda financiera apoyándolo prestando ayuda financiera y administrativa adicional, a través de CIDA, para reformar el sistema judicial, colaborando a que el régimen mantenga control del poder mientras arresta haitianos arbitrariamente.

El papel de Canadá en el conflicto por ende ha estado lejos del humanitarismo que tanto alega defender. Haití fue un conejillo de Indias para el Programa de Seguridad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Canadá⁷⁴⁵ ... un conejillo de Indias como lo fue para el Fondo Monetario y el Banco Mundial.

3.3. La deuda odiosa de Haití. El rol del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en la crisis.

En muchos golpes de Estados y conflictos, las causas iniciales de ellos son medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o por el Banco Mundial (BM), que provocan desconcierto social, problemas económicos que derivan en conflictos. Pero en el caso de Haití el papel de estos organismos y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) fue directo. En marzo, cuando llegaron las tropas norteamericanas, organizaciones internacionales como el FMI, el BM, el BID y otros “donantes”, anunciaron sus propios planes para reorganizar el país, y pusieron en marcha un equipo de especialistas para diseñar un “Cuadro Interino de Cooperación”, sin considerar las opiniones de los haitianos, ya que este grupo de especialistas era en su mayoría franceses y norteamericanos.

Esto es simplemente endeudar más todavía a un país que ya está hundido económicamente por una deuda odiosa. Los fondos que se han enviado a Haití no han parado nunca a manos de sus ciudadanos para mejorar su deficiente calidad de vida: se destinaron a apoyar la ocupación militar, organizar las elecciones, o preparar las condiciones para una mayor privatización y desnacionalización de la economía y para la transformación del país en una zona franca masiva, por lo cual los trabajadores vuelven al status de esclavos⁷⁴⁶.

El tema de la deuda es fundamental para comprender la actual situación de Haití. Los compromisos monetarios son un problema constante en el continente, ya que justifican intervenciones armadas y la expropiación de los recursos naturales. Pero ese no es el caso de Haití. Es un país cuyo único recurso es su mano de obra. El crecimiento de la economía nacional fluctúa apenas entre el 1.5 y el 2% en sus buenas épocas (muy escasas), debido a una constante migración campo-ciudad con trazas de endémica, la baja renta *per cápita*, que no llega ni a 80 dólares al año, y a que pese a que toda su

⁷⁴⁵ Este programa contempla cinco prioridades de la política exterior de ese país:

1. Protección de los civiles,
2. operaciones de apoyo a la paz
3. prevención de conflictos
4. buen gobierno
5. rendición de cuentas y seguridad pública.

⁷⁴⁶ En el año 2005, el BM anunció que se dispensarían 73 millones de dólares al país, de los cuales 61 millones estarían dedicados a medidas de apoyo a la “gobernabilidad económica”, orientadas a implementar procedimientos de mercado diseñados para privatizar lo que resta del sector público del país (telecomunicaciones y energía) y para acelerar la transferencia de capital a las corporaciones transnacionales.

economía descansa en la agricultura, que es la principal fuente de trabajo, ésta se centra en el monocultivo, carece de equipos mecanizados y se emplean técnicas rudimentarias. Tiene una población de cerca de 8 millones de habitantes, de los cuales el 95% son descendientes de esclavos negros, cuya edad media es de 19 años. Según Population Action Internacional, ello a causa directa de los constantes brotes de violencia política⁷⁴⁷. Más de 80% de la población vive debajo de la línea de pobreza, con una tasa de 65% de analfabetismo. El nivel de mortalidad debido al SIDA es de aproximadamente 5.6%, el más alto registrado en los países occidentales, añadiéndose la tuberculosis, la filaria y el paludismo que en gran medida se deben a la carencia alimentaria. No existe un sistema de previsión social que ampare a las personas que por diversas razones no puedan trabajar, incluyendo la edad, así como los discapacitados y los incapacitados por enfermedad o accidentes, ya que el Estado no cuenta con suficientes recursos para tales fines. La salud pública es gratuita; sin embargo, la capacidad hospitalaria es muy reducida, debido a la escasez de habitaciones y equipos médicos quirúrgicos, además con la agravante de que la mayoría de las medicinas que usan son importadas debido a la incapacidad de tener una producción suficiente para cada habitante. Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico son muy deficientes. Ninguna ciudad tiene sistema público de alcantarillado y hay solamente plantas aisladas de tratamiento de aguas servidas en el país, lo que se ve en la contaminación fecal de las 18 fuentes de abastecimiento de Puerto Príncipe. En cuanto a la energía, si ya era precario el servicio eléctrico durante el gobierno de Aristide, ha empeorado tras la invasión. Haití no cuenta con los recursos necesarios para represar ríos para la producción de energía hidroeléctrica o plantas eléctricas de gran envergadura que produzcan la energía necesaria para abastecer el consumo interno del país. Dependen absolutamente de Estados Unidos para su energía, pero los generadores termo-eléctricos no funcionan por que el gobierno no puede abastecer de combustible por falta de fondos, incumpliendo contratos con empresas norteamericanas, lo que multiplica los apagones. El petróleo lo adquieren en el exterior, y es parte del Acuerdo de San José mediante el cual México y Venezuela le proveen de petróleo a precios ventajosos y con facilidades especiales de financiamiento. Su sistema vial es absolutamente inaceptable. Sólo un tercio de las carreteras esta asfaltada.

En otras palabras, Haití siempre ha sido una ruina económica.

Entonces ¿por qué el FMI, el BM y otros organismos como el BID se empecinan en ofrecerles créditos y “ayudas” que saben que nunca ese país podrá devolver? Una respuesta estaría en el pasado haitiano. En 1910, el The National City Bank of New York adquirió el único banco y el mayor banco de oro, el Banco Nacional de Haití. El entonces National City Bank of New York que es el actual National City Bank declaró abiertamente que la compra del Banco Nacional de Haití significaba la adquisición de todas las deudas de Haití. Cinco años después, el entonces presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson ordenó a sus tripas a ocupar Haití, so pretexto de “proteger a Haití con las inversiones de los estadounidenses”. Del 1915 al 1934, Estados Unidos aplicó un muy estricto control militar en Haití, asesinó a los haitianos que se rebelaron y metió el 40% del PIB de Haití en los bolsillos de los magnates bancarios

⁷⁴⁷

The Security demographic: population and civic conflict after the cold war, Population action Group International 2004, pag 42.

estadounidenses. Otra estaría en el presente, en el coste que países como Haití representan a la economía mundial. En términos económicos, como señala Rotberg, citando el caso de Haití: *“When a state fails or collapses, it destroys trust and mutilates its institutions. That is why sustained state rebuilding requires time and enduring economic and technical commitments. Rich nations must promise not to abandon state rebuilding before the tough work is finished -- before a failed state has functioned well for several years and has had its political, economic, and social health restored. The worst enemy of reconstruction is a premature exit by donors, international agencies, and countries backing reconstruction initiatives. Today's Haiti and Somalia reflect such untimely exit strategies.”*⁷⁴⁸

Pese a estos antecedentes, el FMI y el BM no sólo persisten en otorgarle préstamos que saben que Haití no puede pagar, sino que, durante el período en que Aristide estuvo en el poder, impusieron duras condiciones a su gobierno tanto en los Acuerdos de París de 1994 como en los de Washington. Estas duras condiciones se conocen como PAEs, que han destruido a muchos países alrededor del mundo.

3.3.1. El Programa de Ajuste Estructural (PAE)

En materia de prevención de colapsos de Estados, el documento clave es el LICUS del Banco Mundial. El *Low-income countries under stress* hace referencia a las diferentes estrategias implementadas en materia económica por parte del Banco Mundial en territorios considerados de bajos ingresos que, además, están sometidos a una fuerte presión interna y externa, como el propio nombre del documento lo indica. LICUS tiene una idea clave: la eficacia de la ayuda que se entrega está en directa relación con la capacidad de un país de utilizar esa ayuda en proyectos de desarrollo, lo que alude a cómo están funcionando su política, sus instituciones, y su gobierno. Donde esta ayuda se destina de manera acertada, puede ser altamente eficaz en la realización de la reducción de la pobreza. Donde no es así, como algunos de los LICUS, que tienen políticas, instituciones, y gobiernos débiles, las finanzas de desarrollo proporcionadas a ellos han sido en gran parte ineficaces, y han provocado nuevos problemas o agravados los ya existentes.

*“The challenge of aid effectiveness in LICUS is thus to use other instruments, supplemented by financial transfers where necessary, to promote change. This report proposes an approach, within the principles of the Comprehensive Development Framework, to facilitate policy and institutional change while improving basic social outcomes by focusing on a few reforms that are feasible in sociopolitical terms, around which capacity building and outcome monitoring can be coordinated. Initial reforms may then reinforce the constituency for change, inducing further reform. The strategy for improving basic social weak when judged against the criterion of being effective in poverty reduction, especially with respect to the management of economic policy, delivery of social services, and efficacy of government.”*⁷⁴⁹

⁷⁴⁸ Rotberg, Robert, “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs* julio/agosto 2002. Council on Foreign Relations. www.cfr.org/publication/4733/failed_states_in_a_world_of_terror.html

⁷⁴⁹ Banco Mundial. *World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: a task force report*. septiembre 2002 www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf

Uno de los problemas para diseñar una estrategia única radica en el hecho que no tratamos con las mismas causas. En otras palabras, que hay Estados que caen en dificultades por un exceso de endeudamiento, y Estados en que sus fallas son sociales. Por ende, tendrían que haber dos estrategias diferentes para resolver un mismo problema:

1. Estrategias de la deuda para las naciones pobres endeudadas. Que depende de la información real sobre el Estado al cual se va a asistir. Una nación endeudada, afligida con una crisis humanitaria o una revolución, puede resbalar fácilmente dentro de nivel insostenible de la deuda. Por ello, tales modelos deben incluir (a) el riesgo político, integrado por la dirección ejecutiva, los sistemas y las coaliciones políticas y las relaciones exteriores, (b) riesgo económico, integrado por los aspectos demográficos, la estructura de la economía y los recursos naturales, entre otros (c) las tendencias económicas recientes, (d) política económica, integrada por precios, salarios, la política monetaria, el etc. De forma tal que un Estado, ya endeudado, vea agrada su crisis por una serie de nuevos endeudamientos, mientras no demuestre capacidad para distribuir ese dinero de manera eficiente.
2. Naciones que fallan en sus condiciones sociales. La asistencia monetaria estaría condicionada a una reestructuración económica. Por ejemplo, el FMI puede pedir ajustes económicos. Tales políticas pueden fallar, porque los países no pueden cooperar, o, conducen al desempleo y al malestar político. Por ende, hay que tomar en cuenta (a) la diversidad del producto de exportación y demanda interna, o (b) el uso eficiente de recursos naturales, etc.

Todo este cuadro analítico falla estrepitosamente al confrontarlo con la realidad. Porque las reales intenciones del FMI y del BM, y de todos los organismos económicos son muy diferentes, tal como demuestra la triste historia de los PAE.

Los años ochenta se caracterizaron no sólo por la crisis sino además por la importación de paquetes de medidas económicas dirigidas a la estabilización, la liberación del comercio, la regulación y el ajuste asociado con cambios estructurales, cuya finalidad era recuperar el capital que se encontraba en los países subdesarrollados en forma de deudas⁷⁵⁰. Así se pretendió establecer un equilibrio entre la balanza de pagos y frenar la inflación, sin importar el coste social asociado. Las críticas sociales

⁷⁵⁰ Los programas surgieron como respuesta a la *crisis de la deuda externa* del Tercer Mundo, y luego se extendieron a los países del Este tras el desplome de las economías del bloque soviético. Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Se pretendía, por tanto, liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público. *Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso una caída en el crecimiento del producto nacional. Por su parte, las políticas estructurales buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo.* Zabalo, Patxi “PAE” en Pérez de Armiño, Karlos (director) *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Icaria editorial/Hegoa, Barcelona 2000.

hicieron que se desistiera de estas medidas hacia finales de la década, para retomarla en los noventa.

Como una medida neoliberal para combatir la pobreza (en teoría) el BM y FMI respectivamente crearon en 1996 una iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por su sigla en inglés)⁷⁵¹. Para poder ser beneficiados, los países debían completar 3 años bajo el Programa de Ajuste Estructural (PAE) del FMI, que en realidad son 6, para que su deuda se vea aliviada por las IFIs, ya que es el FMI el que otorga el aval para que el resto de las IFIs concedan préstamos, y para ello requiere la adhesión a las políticas que recomienda la institución. Esto porque el FMI no realiza préstamos a largo plazo que, por lo tanto, genere deuda a largo plazo, sino a corto y mediano plazo que debe ser devuelto de manera preferencial. Actualmente, en el PAE II el FMI participa directamente como creditor, junto con el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo y los países del Club de París. Un programa de ajuste estructural es la condición impuesta por el FMI y/o el BM a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales. Se trata de una receta única y de pretendida validez universal que se aplica con independencia de la situación particular de cada país, que se rige por una concepción extremadamente ortodoxa de la política económica, que años más tarde sería bautizada por sus propios impulsores como el Consenso de Washington, pretendiendo dar a entender su universal aceptación por parte de los expertos en desarrollo económico. Los PAE tuvieron como función generar las políticas para aplicar al Consenso.

¿Por qué fracasaron? Porque la realidad era que su objetivo era conseguir generar excedentes en las divisas para que el país pueda pagar su deuda externa. El Consenso de Washington legitimó y creó nuevas herramientas para implementar políticas neoliberales, tales como la privatización de servicios públicos, la desregulación, la liberalización de los mercados, y recetas que implicaban una importante reducción del gasto social, ya que el famoso Consenso fue entre G8, que son los principales acreedores. Teóricamente, el endeudamiento de los países se debe a una mala gestión financiera, por lo cual primero es necesario hacer drásticas reformas para sanear la economía. Es decir, tras el saneamiento que supone el plan de austeridad debido al sobregasto, el ajuste estructural posiblemente tendrá como resultado un mayor desarrollo.

“Para eso, la política de contracción de la demanda contribuye a reducir las importaciones, y la reorientación de la producción hacia la exportación posibilita la obtención de excedentes en la balanza comercial. Y, además, todos los elementos desreguladores facilitan el acceso al mercado de ese país por parte de las empresas de los países desarrollados, bien

⁷⁵¹ El 19 de junio de 1999 la coalición Jubileo 2000 entregó al Grupo de los 7 (G7) más Rusia de Colonia, Alemania, 17 millones de firmas solicitando la anulación de la deuda de 50 países. El G7 se comprometió a anular el 90% de la deuda de 41 países de la lista de los países pobres muy endeudados (PPME). Esta iniciativa era en la práctica era una ampliación a la política PPME del FMI y el Banco Mundial. En oportunidad de la Cumbre africana de abril del 2000, dicha afirmación se vio fortalecida: se hablaba entonces de una anulación del 100% en los países africanos. Esto no es una realidad. Además, de los 21 países que están actualmente entre el Punto de Decisión y el Punto de Culminación bajo el PAE, 9 han visto suspendida la ayuda del FMI debido a que no se han mantenido en los plazos y criterios de los programas vinculados al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del mismo FMI. Es decir, han sido castigados por no cumplir con todos los criterios y plazos de la condicionalidad.

*sea mediante la exportación de sus productos, bien sea mediante la inversión directa y consiguiente instalación en el país, por la vía de las privatizaciones o al margen de ella. Es decir, los programas de ajuste estructural favorecen los intereses de las empresas multinacionales y bancos del Norte, lo que no debe sorprender cuando se tienen cuenta quién controla las instituciones de Bretton Woods”.*⁷⁵²

Esto, como es obvio, lejos de ayudar a los países los hundía más en su crisis económica, y por ende social. Desde 1996, sólo 8 de los 42 países considerados para la HIPC, han recibido algún tipo de alivio para su deuda⁷⁵³.

*“En efecto, ya en 1987 se publicó un estudio encargado por UNICEF bajo el significativo título de “ajuste con rostro humano”, con la loable intención promover el crecimiento, protegiendo al vulnerable. Este libro contiene una crítica demoledora sobre los efectos negativos que los programas de ajuste estructural tienen sobre los más débiles (pobres, mujeres, niños y ancianos). El estudio de UNICEF sostiene que el ajuste no restablece el crecimiento, que es imprescindible incorporar la dimensión humana (protección de los más débiles, nutrición, salud) como un objetivo explícito del ajuste. Sostiene también que frente al ajuste recesivo en el Sur se impone realizar cambios que conduzcan a un suficiente nivel de vida, de inversión y de protección de las necesidades humanas, así como que el ajuste debe darse también en los países desarrollados y el sistema internacional. Se insiste también en que el ajuste debe adaptarse a cada caso concreto, puesto que no existe una receta única, como habitualmente dan a entender el FMI y el Banco Mundial.”*⁷⁵⁴

En la práctica, tanto el Consenso como PAE se presentan como instrumentos utilizados para regular el desarrollo de los países pobres a través de la imposición de condiciones que sólo podían beneficiar a los inversores extranjeros, ya que se aplicaban a costa de la equidad⁷⁵⁵, el crecimiento y la defensa de la ecología, como bien demostró el Efecto Tequila de 1994. La liberalización comercial, unida a la política cambiaria, sólo contribuyó a crear más problemas

Sin embargo, en 1999, cuando ya era un hecho el fracaso, en la reunión del G7 en la ciudad de Colonia, se acordó la puesta en marcha de la iniciativa PAE reforzada

⁷⁵² Zabalo, Patxi, *op cit.*

⁷⁵³ De acuerdo con las Naciones Unidas, en 1999 los 48 países menos avanzados (PMA), donde vivían alrededor de 600 millones de personas, no habían recibido más que el 0,5% de las Inversiones Extranjeras Directas (IDE) destinadas a los países en desarrollo (PED). Los países ricos concentran el 80% de ese flujo de capitales. Para los países del Tercer Mundo que tienen acceso a los capitales internacionales (China, Brasil, México y Tailandia, que recibieron más del 50% de los flujos de IDE), el 80% de las entradas de inversiones extranjeras correspondieron a la adquisición de empresas ya existentes que pasaron a ser controladas por las multinacionales de los países más industrializados. Esas inversiones no implican creación de empleos, sino lo contrario.

⁷⁵⁴ Zabalo Patxi, *op.cit.*

⁷⁵⁵ El criterio de que las necesidades básicas son un elemento que deben tomar en consideración los esfuerzos del desarrollo, fue explicado por Robert Mc Namara, ex director del Banco Mundial, en *Address to the Board of Governors of the World Bank* (1971), donde argumentaba que “el desarrollo debía estar lejos de ser expresado simplemente en términos de crecimientos, enfatizando en la necesidad de una mejor distribución del ingreso, y en el mejoramiento de la calidad de vida, como medidas importantes de desarrollo”. Este enfoque del planeamiento y la política del desarrollo, es un indicador de la filosofía de “*crecimiento con equidad*” el cual, fue influenciado particularmente por los trabajos de Myrdal, Gunnar *Asian drama: An inquiry into the poverty of nations* (1968) y *The challenge of world poverty* (1970)

(HIPC II), que incluye las Estrategias de Reducción de la Pobreza, por las cuales se pretende que los recursos liberados por la iniciativa PAE en concepto de condonación de deuda se destinen a la lucha contra la pobreza. Pero las condiciones siguen siendo las originales.

Michael Chossudovsky, en **The globalization of Poverty and the New World Order**, (2003) señala que las medidas de austeridad y reestructuración del FMI contribuyen a menudo, a través de sus devastadores impactos, a causar conflictos sociales y étnicos. Las reformas del FMI han precipitado a menudo la caída de gobiernos elegidos. En casos extremos de dislocación económica y social, la amarga medicina económica del FMI ha contribuido a la desestabilización de países enteros, como ocurrió en Somalia, Ruanda y Yugoslavia.

En el caso de Haití se aplicó el PAE de manera estricta⁷⁵⁶, lo que generó fuertes tensiones al gobierno de Aristide y a su propia persona, lo cual fue una ironía, porque Haití fue uno de los países excluidos de la iniciativa HIPC en 1996 porque según el BM, Haití no cumplía todos los criterios establecidos⁷⁵⁷, aunque exigía avanzar en la aplicación de los programas de ajuste del FMI, bajo el rótulo del “buen gobierno”. Es pública la precaria situación de la isla y de sus habitantes⁷⁵⁸. Cualquier tipo de ayuda quedó limitada al estricto cumplimiento del PAE que incluyó la privatización de la mayoría de las empresas estatales (inclusive aquellas rentables como la telefónica TELECO), el despido de más de la mitad de los funcionarios públicos y la eliminación total de sus aranceles, de forma de facilitar la entrada de productos extranjeros, en contraposición con una elevación de las tasas de exportación. Si le agregamos que en el año 2003 el FMI impuso la aplicación de precios flexibles en los combustibles, que

⁷⁵⁶ FMI, “IMF Approves Three-Year ESAF Loan for Haiti”, Washington, 1996, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9653.htm>

⁷⁵⁷ Las condiciones exigidas por el BM son niveles superiores de subdesarrollo y dificultades para conseguir financiación externa; elevado grado de endeudamiento y vulnerabilidad (tomando en cuenta los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda del Banco y el Fondo: 150% en la relación deuda/exportaciones); cumplimiento con los programas de ajuste del FMI y demostración acerca de los escasos resultados obtenidos con la aplicación previa de los mecanismos tradicionales de solución de la deuda. La deuda externa de Haití pasó de 66 millones de dólares en 1975 a 290 millones en 1980 y a más de 900 millones en 1990; a partir de esta fecha se ha venido incrementado a un ritmo más leve hasta alcanzar 1.200 millones en 2002. En el mismo lapso, la deuda *per cápita* pasó de 13 dólares en 1975 a 53 en 1980 y a 131 en 1990; desde esta fecha se ha mantenido estable. La deuda externa representa para Haití aproximadamente el 30% del producto interno bruto anual. En relación con las exportaciones, la deuda representa, también, una alta proporción, cercana a 300 %. En cuanto a la distribución, la deuda pública y/o públicamente garantizada representa cerca del 90% por ciento del total. A partir de 1994, los intereses de la deuda han oscilado entre 4 y 12 millones de dólares. CEPAL, Servicio CIDUTAL Estadísticas. CEPAL, *Haití: evolución económica durante 2000*, LC/MEX/L.464, 2001. González, Carmen y Arias, Marta “La iniciativa HIPC se queda corta: Haití y el lastre de la deuda” Dpto. Campañas y Estudios, INTERMÓN OXFAM febrero de 2003. Norman, Girvan, “El desarrollo Humano en La AEC”. *El Gran Caribe*, septiembre del 2003.

⁷⁵⁸ Según el informe del Banco Mundial, *Haiti: The Challenges of Poverty Reduction*, Washington, agosto de 1998, [Inweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/0/8479e9126e3537f0852567ea000fa239/\\$FILE/Haiti1.doc](http://web18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/0/8479e9126e3537f0852567ea000fa239/$FILE/Haiti1.doc), Haití es el país más pobre del Hemisferio Occidental y casi el más pobre del mundo.

disparó la inflación⁷⁵⁹ y la absurda medida de “reducción de salarios” que sólo favoreció a las plantas de ensamble estadounidenses, tales como las de Disney, Nike y otras (que además del beneficio que tienen por la Constitución haitiana por la cual disfrutaban de transferencias libres de intereses, dividendos, ganancias y otros ingresos que surgen de sus inversiones tienen garantizada la compensación adelantada antes de la expropiación, si llegara a producirse; así como la compensación en caso de daños y/o pérdidas causadas por guerra, revolución o insurrección, la exención de pago de impuestos por 15 años y la repatriación de todas las ganancias), lo que ha llevado a muchas mujeres a trabajar en condiciones miserables, resulta menos comprensible la presión de la banca internacional sobre la isla.

¿Por qué el Banco Mundial no ayudó a que Haití dejara de endeudarse? ¿Por qué justificó la privatización de la isla en la aplicación de los PAE, pero no alivió la deuda externa? Aristide había denunciado la situación que vivía su país incluso desde las páginas de Opinión del periódico español El Mundo, el 15 de octubre de 1996, en un artículo titulado **Democracia empobrecida**, en donde señalaba que la precaria situación de gran parte de la población haitiana sigue agravándose, entre otras razones, por el peso de la deuda externa. ¿Por qué apoyaron a Apaid, aun sabiendo que las críticas que hacía como líder de los 184 eran su responsabilidad directa y no de Aristide? ¿Por qué mientras obligaban a los isleños a mal vivir además les imponían boicots? Se supone que los programas del BM y del FMI deberían mejorar la calidad de vida de las personas, pero en Haití cada vez es peor. Se han privatizado las empresas y los servicios públicos, se han encarecido los precios de los productos básicos, ha aumentado el desempleo, el desmantelamiento de algunos sectores productivos, el crecimiento del déficit de la balanza comercial, y el aumento de la dependencia económica, financiera cultural y política. Todo esto con la total complacencia y apoyo de las instituciones financieras.

*“The non-state actors can influence the world economy in a number of ways. First there is the direct influence on the poor countries themselves ranging from selective inducements to outright bribery. Secondly, there is the pressure placed on richer and powerful countries to introduce regimes which are favourable to powerful corporations and which also favour the richer countries. As Hurrell and Woods argue, the rich and powerful countries come out ahead under liberal regimes sponsored by (oddly enough) the rich and powerful countries and the poorer countries lag behind. The 'banana war' is one recent incident of this sort where Neo-classical economics is rather dubiously enlisted to fight on the side of the big battalions. Unfortunately poorer countries can rapidly become failing countries and it is not clear that a few slightly cheaper bananas are worth it.”*⁷⁶⁰

Mientras el Banco Mundial y el FMI presionaban a Haití mediante los PAEs, el BID tuvo un conflicto interno con respecto a lo que debía o no hacerse en Haití.

⁷⁵⁹ El efecto de la política petrolera está en el documento del FMI *Haiti. Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, Port-au-Prince, Haiti, 10 de junio de 2003, www.imf.org/external/np/loi/2003/hti/01/index.htm

⁷⁶⁰ **Nicholson, Michael.** “Globalization, weak states and failed states” Prepared for the 'Failed States' Conference, abril 7 - 11, 1999. Purdue University, www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Nicholson.html

La relación del país con el BID se remonta a la época en que gobernaban los Duvalier, cuando se otorgaron créditos que nunca se fiscalizaron para qué iban a ser destinados. Pero fue más directa tras la crisis del año 1994. Tras el restablecimiento de Aristide en el poder, una gran coalición internacional de prestamistas anunció un plan de 500 millones de dólares de ayuda para Haití. Todo el mundo coincidía en que sería imposible reconstruir la infraestructura sanitaria y los servicios sociales devastados de no mediar una inyección masiva de capitales. El Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias de financiamiento organizaron y aprobaron varios proyectos destinados a rehabilitar el sistema educativo y sanitario, al igual que los transportes (la mayoría de las rutas estaban destruidas). Pero la ayuda no se concretó nunca. Para llegar a los haitianos más pobres esa ayuda hubiera debido canalizarse hacia el sector público, pero en cambio fue distribuida a través de ONGs... lo que probó ser un grave error. Ya para el año 2000, era un hecho que lejos de reconstruir al país, la ayuda había continuado destruyendo lo poco que quedaba.

Cuando Aristide decidió tomar medidas para poner un freno al drama haitiano, Estados Unidos, la Unión Europea y los organismos financieros internacionales congelaron la ayuda prevista para la isla. En su informe **Haití: situación económica y perspectivas**, el Banco Interamericano de Desarrollo señaló al respecto que: “*En definitiva, el principal motivo del estancamiento económico es la supresión de las subvenciones y de los préstamos del exterior que acompañó la respuesta de la comunidad internacional a la encrucijada de la situación política. Esos fondos superan los 500 millones de dólares*”⁷⁶¹. Para el BID, el bloqueo de la ayuda afectó notablemente a la población más vulnerable.

Esto entonces lleva a una pregunta ¿por qué entonces el BID no hizo nada por los haitianos más que seguir apoyando su devastación? La respuesta la dio la congresista estadounidense Barbara Lee en 2002:

*Estados Unidos utilizó su poder de veto en el Consejo Administrativo del BID para bloquear todos los créditos destinados a Haití y paralizó cualquier posibilidad de hallar fondos en otras instituciones financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, al poner como condición previa la solución de la crisis política en Haití. Esto es algo inédito, pues esos préstamos habían sido aprobados por el Consejo Directivo del Banco, y el gobierno haitiano había ratificado el acuerdo sobre la deuda y firmado los documentos contractuales. [Sin embargo,] la Carta del BID estipula específicamente que el Banco no puede intervenir en los asuntos políticos de los Estados miembros. La administración Bush decidió ejercer presión política sobre un Estado miembro bloqueando los créditos que el Banco tiene la obligación contractual de entregar.*⁷⁶²

Debemos repetir constantemente algo que parece que no se logra entender: Haití no es un país independiente, es un país que vive de las ayudas de otros, porque así ha sido condicionado para estar. Cuando Aristide quiso hacer cambios en su primer

⁷⁶¹ D. Robert y R. Machado, “Haití: situación económica y perspectivas”, Banco Interamericano de Desarrollo, evaluación del estado económico del país, 2001. Disponible en internet, en la dirección: www.iadb.org/regions/re2/sep/ha-sepg.htm.

⁷⁶² Informe de la congresista Barbara Lee, del 23-5-02. Ver también la resolución 382 del Congreso presentada a la Casa Blanca: “Instar al Presidente a poner fin a cualquier embargo contra Haití y a no seguir condicionando la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo a la solución de la crisis política haitiana; y otras propuestas”. 107th. Congress 2nd. session, H.Con.Res382, 2002.

gobierno incluso estuvo a punto de ser asesinado. Era demasiado evidente que el FMI, el Banco Mundial y los demás acreedores de Haití no estaban jugando y que les importa un comino ser responsable de la muerte de miles de haitianos si con ello obtienen beneficios. Y no estamos exagerando. Tomemos por ejemplo el préstamo del BID N° 1009/SF-HA destinado a la “reorganización del sistema sanitario nacional”. Eran 22,5 millones de dólares para la primera fase de un proyecto de “descentralización y reorganización” del sistema sanitario haitiano, que apuntaba a dar acceso a una atención médica básica al 80% de la población, gracias a la construcción de clínicas rudimentarias y dispensarios locales y a la compra de equipos médicos y medicamentos esenciales. Para alcanzar esos objetivos, según sus propios criterios, el proyecto debía reducir el porcentaje de mortalidad infantil de 74 a 50 fallecimientos por cada mil nacidos vivos; el porcentaje de mortalidad juvenil de 131 a 110 fallecimientos por cada mil nacimientos; el porcentaje de natalidad de 4,6 hijos a 4 hijos por madre; y el porcentaje de mortalidad por falta de atención médica de 10,7 por mil a 9,7 por mil. Ese préstamo no llegó a Haití, por el bloqueo económico del año 2000 que hemos mencionado. Eso significa dejar a todo un país sin sanidad. Hacia el año 2004, había apenas 1,2 médicos, 1,3 enfermeras y 0,4 dentistas por cada 10.000 habitantes; el 40% de la población no tiene acceso a una atención médica básica; mientras que los porcentajes de infección por VIH y tuberculosis son los más elevados de América y del mundo.

Daremos otro ejemplo: Haití tiene por decirlo suavemente un deficiente sistema de agua potable. Esto significa lógicamente que la mortalidad por enfermedades como el tifus y la diarrea son altísimas. Los expertos del Centro para la ecología y la hidrología del Consejo de Investigaciones del Medio Ambiente, en el Gran Bretaña, desarrollaron hacia el año 194 un nuevo “indicador de pobreza de agua” (water poverty index) sobre cuya base evaluaron el año pasado 147 países. Haití ocupó el puesto n° 147. Y se planteó un crédito para mejorar el acceso a agua potable. Ese crédito también se bloqueó. Además, para que el BID pudiera entregar esos fondos era necesario que el acuerdo fuera ratificado por el Parlamento haitiano, y ello fue un vía crucis de años. Una vez que Aristide tomó el control del país en el año 2000, el Parlamento votó inmediatamente la ratificación del préstamo para los proyectos sanitarios y el acuerdo sobre otros tres créditos vitales, por un total de 146 millones de dólares, para educación, agua potable y red vial. El anuncio se hizo por un decreto del gobierno publicado en Diario Oficial el 8 de enero de 2001. El dinero nunca llegó.

Pues bien, cuando se solicitaron los créditos al BID, no se imaginó Aristide lo que pasaría: en abril del 2001, el BID, que aún no había efectivizado los préstamos, anunciaba sin embargo su intención de colaborar con el nuevo gobierno y de financiar los proyectos en curso. Ponía no obstante ciertas condiciones. En particular, el gobierno debía pagarle cinco millones de dólares adeudados. El 15 de mayo de 2001, a pesar de no haber entregado aún ni un solo dólar, el BID previno al gobierno que se le exigiría el pago de una “comisión de crédito” de 0,5% sobre el monto total de los préstamos (aún no entregados) dentro de los doce meses a partir de la fecha de aceptación de los mismos. Así, al 31 de marzo de 2001, Haití ya le debía al BID 185.239,75 dólares de honorarios sobre un préstamo nunca recibido. El monto total de las comisiones correspondientes a los cinco préstamos de desarrollo contratados con el BID en las décadas precedentes se elevaba a 2.311.422 dólares. El banco informó al gobierno que

el pago debía comenzar el 15 de septiembre de 2001 y que debía concluir antes del 5 de octubre. A mediados de mayo, en momentos en que circulaban rumores de que el BID cerraría sus oficinas en Haití, sus autoridades anunciaron que sus representantes y los principales miembros del staff local serían llamados a Washington “para realizar consultas”. Como si esto no fuera suficiente, el jefe de la oficina del BID en Haití exigió el pago de 20 millones de dólares de deudas anteriores y una reforma de las prácticas económicas del gobierno como condición para que el país reciba los créditos ya concedidos. La mayoría de los préstamos anteriores sobre los cuales quedaban sumas “adeudadas”, databan evidentemente de la época de las dictaduras y de la junta militar. Incluso suponiendo que el préstamo para educación fuera efectivizado, el jefe del BID reconoció que “si no se suman los otros préstamos, Haití tendrá que pagar más de lo que va a recibir”⁷⁶³

3.3.2. El problema de la deuda de Haití.

La actual deuda de Haití no fue producto solamente de una mala gestión o de la corrupción de los últimos años, sino de la quiebra a la que los Duvaliers llevaron a la isla, agudizada por la actitud de Estados Unidos, Francia, el FMI y el BM, los principales acreedores haitianos, a los que hay que sumar el embargo que aplicó el Consejo de Seguridad, que no se levantaron del todo durante gran parte de la década de los noventa.

Haití fue endeudado tanto bilateralmente (por Estados que a través de Agencias de Crédito a la Exportación y de Seguros para la Inversión (ECA) y sus Agencias de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), siguiendo los lineamientos del Club de París, donde se negocia la mayor parte de las cancelaciones y reestructuraciones de la deuda bilateral, prestaban dinero a políticos haitianos para mantener el status quo), multilateralmente (por medio de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), FMI, BM, el G8, donde se han tomado decisiones en relación a las iniciativas de alivio de la deuda, o el Banco Internacional de Pagos, donde se contabiliza la deuda privada, y bancos de desarrollo⁷⁶⁴); y privadamente (o sea, préstamos de deuda privada, que actúan coaligados con las ECA y las AOD, pero que se rigen por las normas del Club de Londres, al cual pertenecen no sólo Estados Unidos y Francia, sino Canadá).

Más que ser los mismos países, lo que tienen en común es que han ejercido presión abusiva sobre la isla desde el comienzo de su historia: en 1825 Francia exigió pagar una indemnización de 150 millones de francos por reconocer la independencia de la isla y por las “pérdidas” de los colonos galos que abandonaron sus plantaciones con la sublevación, lo que equivale a 44 veces el actual presupuesto anual del Estado haitiano. Francia quiso hacer pagar sanciones económicas a su ex colonia, imponiendo

⁷⁶³ M. Norton, “Haiti Clamors for Release of Blocked Loans That Might Take Years to Disburse”, Associated Press, Nueva York, 11-3-02.

⁷⁶⁴ La Deuda Multilateral en el año 2003 fue de 374.720 millones de dólares. Esta deuda representaba el 19,12% de la deuda a largo plazo en 2003, ante el 11% que representaba entre 1970 y 1980.

semejante multa. El odio de Francia hacia Haití queda más claro si pensamos que en ese mismo período Francia vendió todo el territorio de Luisiana a los Estados Unidos por un poco más de la mitad de ese dinero: 80 millones de francos. Napoleón se deshizo así de una extensión territorial que superaba los 2 millones de kilómetros cuadrados en lo que hoy son los estados de Arkansas, Misuri, Iowa, Oklahoma, Kansas, Nebraska, Minnesota y las Dakotas; en suma, la cuarta parte del actual territorio norteamericano, además de los estados de Alberta y Saskatchewan en Canadá. No debería sorprender que un territorio 80 veces más grande que el de Haití costara la mitad que el valor impuesto a la pequeña isla por habersele ocurrido independizarse. Pero claro, unos negros habían vencido al ejército francés, eso fue una espantosa afrenta. Como entonces los haitianos no pudieron pagar, tuvieron que endeudarse por 100 años con la Banca europea, principalmente francesa.

En esas mismas fechas, Estados Unidos, tratando de evitar que la insolencia haitiana se expandiera como la peste, también impuso sanciones económicas a la nueva nación, demorando más de medio siglo en reconocer la legitimidad de su gobierno.

A comienzos del siglo XX, el 80% del presupuesto anual de Haití era absorbido por las deudas externas contraídas para “compensar” a Francia. Esta compensación duró hasta 1946, cuando la “deuda” fue cancelada, pero hemos indicado que Baby Doc contrajo una que luego se embolsó para irse a vivir a Francia. Luego se sumaron Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá...

Ahora la isla esta invadida. Y sigue endeudada.

Pero ¿es legítima esta deuda? Si consideramos que se define una deuda ilegítima como aquellas que se derivan de prestamos financieros que esconden, financian o tienen como consecuencia comportamientos, mecanismos o fenómenos que a corto, mediano o largo plazo atentan contra la dignidad y/o ponen en peligro la seguridad de las personas, la deuda de Haití, contraída de dudosa manera, es a todas luces ilegítima⁷⁶⁵. El pueblo haitiano ha sufrido una serie de consecuencias lesivas a su seguridad y a su integridad física y emocional producto directamente de estos préstamos, tales como opresión, genocidio, guerras de tipo “imperialistas” como la que actualmente padece, corrupción en alza, intervencionismo... No sólo los montos asignados por empréstitos han sido usados para reprimir al pueblo por las armas, sino que han sido transferidos a cuentas personales, con la complicidad de los Estados y de los organismos que los han otorgado. Haití, como país, no esta endeudado porque voluntariamente no ha contraído ninguna obligación. Si vemos la historia económica de Haití, su gente ha sido obligada por los prestamistas a asumir deudas que tales prestamistas han hecho a los políticos y gobernantes haitianos, sin que por ello los haitianos hayan recibido ningún beneficio. En otras palabras, la deuda de Haití deriva de acuerdos financieros que, o bien en la contratación o renegociación, o bien en lo que establecen, en lo que financian o en los impactos que causan viola los derechos humanos o los principios de derecho

⁷⁶⁵ Textos fundamentales para este tema son el de Adams, Patricia, *Deudas odiosas. Un legado de insensatez económica y saqueo ambiental*, Planeta Tierra, Buenos Aires, 1993 y el de Vitali, Luis, *Historia de la Deuda Externa Latinoamericana, y entretelones del endeudamiento argentino*. Editorial Sudamericana Planeta. Buenos Aires, 1986.

consuetudinario, o desconoce las reglas de Derecho internacional⁷⁶⁶. Cuando Duvalier gobernaba, había sido condenado por diversos organismos por la crueldad de su régimen dictatorial. Sin embargo, como hemos señalado, obtuvo préstamos, aún cuando internacionalmente su régimen era ilegítimo

Más aún, la deuda haitiana es odiosa. El concepto de deuda odiosa alude a una contraída por un gobierno, principalmente ilegítimo, sin el consentimiento del pueblo, que lo afecta negativamente y que no puede ser transferible al Estado sobre todo si los acreedores estaban informados de la situación del país. Surgió durante *The Little Splendid War* de 1898. Estados Unidos el que sostuvo que ni ese país ni Cuba tenían la obligación de asumir la deuda contraída sin el consentimiento de la población cubana por el gobierno colonial español, que no usó los fondos en beneficio del pueblo⁷⁶⁷. Obviamente España rechazó ese argumento, pero tuvo que asumir la deuda al firmar el Tratado de París. En este caso se sentó el precedente para identificar una deuda odiosa: que haya sido contraída por un régimen de dominación colonial lo que se consideraba *per se* negación de derecho, y que no contase con el consentimiento del pueblo a quien se le exige. Posteriormente Costa Rica la usaría para negarse a pagar el crédito británico pedido por Federico Tinoco en un caso que tiene directa relación con Haití. El general Tinoco había asumido el poder mediante un golpe de Estado en Costa Rica en 1917 que derroco a Alfredo González. Durante su gobierno, contrajo una deuda con el Royal Bank of Canada, deuda que fue desconocida por el gobierno constitucional posterior cuando Tinoco fue, a su vez, derrocado en 1919, mediante la Ley n° 41 de 1922 por la cual todos los contratos concluidos por el gobierno de Tinoco fueron considerados nulos. Gran Bretaña reclamó la protección diplomática en favor de las empresas que tenían contratos vigentes, alegando que ellos habían sido firmados por el Estado. El asunto fue llevado a la Corte Internacional de La Haya, conviniendo en que lo resolviera un árbitro. Ese fue el entonces Presidente de la Corte norteamericana, William Taft,

⁷⁶⁶ Una deuda ilegítima se reconoce por a) la actitud de los acreedores (si éstos son responsables de delitos o violaciones de derechos humanos, económicos, sociales, culturales o medioambientales o de normas internacionales o locales; si estos delitos o violaciones de derechos se hubieran podido perpetrar sin la aportación monetaria de los acreedores; si han cometido o impulsado fraude o estafa; si han financiado o exigido políticas inadecuadas para el deudor pero beneficiosas para sus propios intereses; si han impuesto condiciones favorables gracias a una posición de fuerza; si han cumplido con su obligación fiduciaria, etc.) La principal manera de determinar el rol ilegítimo de un acreedor es el conocimiento, ya sea directo, indirecto o debido de la situación del país (si éstos son responsables de delitos o violaciones de derechos humanos, económicos, sociales, culturales o medioambientales o de normas internacionales o locales; si estos delitos o violaciones de derechos se hubieran podido perpetrar sin la aportación monetaria de los acreedores; si han cometido o impulsado fraude o estafa; etc.); b) por las circunstancias en que se contrajo; c) los términos del contrato que pueden ser lesivos para el endeudado; y d) el destino de los fondos. Observatorio de la deuda en la globalización “Concepto de Deuda odiosa” www.debtwatch.org/es, Hanlon, Joséph, “Dictadores y Deuda”, noviembre 1998, www.jubileeresearch.org/jubilee2000/espanol/informes/dictators.html Rodríguez Kauth, Angel, “Deuda Odiosa”, www.rcci.net/globalizacion/2002/fg213.html

⁷⁶⁷ España sostuvo que Cuba, como Estado sucesor estaba obligado de rembolsar las deudas contraídas por el Estado español. Pero Estados Unidos argumentó que la deuda era ilegítima porque había sido contraída para satisfacer sus propios fines, adversos a los cubanos, y que gran parte de ella fue gastado para atacar militarmente a la isla: “...entre el derecho de España a incurrir en esos gastos, y su derecho o facultad de imponerlos como una carga perpetua sobre las rentas de Cuba, después de haber salido éstas de su dominio, los Comisionados americanos no tienen dificultad para declarar y sostener que existe una diferencia fundamental ante la moral y el derecho”

quien posteriormente sería Presidente de Estados Unidos. En 1923, el juez Taft rechazó la demanda a favor de Costa Rica. Según la sentencia, los préstamos fueron ilegítimos porque el Banco sabía que el dinero sería utilizado por el Presidente para su beneficio personal, como ocurrió con Duvalier. Por ello, como los costarricenses no obtuvieron nada de provecho de ese dinero, no estaban obligados a pagar, ya que el acto jurídico es nulo por haber sido el de Tinoco un régimen despótico.

Estos y otros casos sirvieron al teórico ruso Alexander Sack, ex ministro del Zar y profesor de Derecho de la Universidad de París, para sistematizar lo que actualmente se conoce como Doctrina de la Deuda Odiosa en *Les effets de transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières* (París, 1927) En su libro, Sack planteaba el problema que ya hemos visto anteriormente al hablar de Drago y Calvo: el *pacta sunt servanda*. Sack indicó que, con el fin de proteger el comercio e intercambio internacional, en principio las deudas heredadas debían ser asumidas como propias por los nuevos Estados o gobiernos, ya que primero, se trataba de obligaciones contraídas por un Estado, y segundo, que se había beneficiado de ellas. Por ende, cuando no se cumplían estas dos condiciones, cuando ese dinero es utilizado por un régimen jurídicamente ilegal, como lo son las dictaduras, y más aún, cuando los prestamistas están al tanto de estos hechos, la deuda no es legítima y no hay que pagarla. Esta tesis plantea, en otras palabras, que los acreedores no pueden financiar regímenes políticos que provoquen daño a la población, y que tampoco pueden sacar provecho de la crisis de un país para su propio beneficio. De hacerlo, Sack indica claramente que los acreedores han cometido un “acto hostil” contra la población de ese país. “La razón por la que no se puede considerar que estas deudas “odiosas” graven el territorio del Estado es que dichas deudas no cumplen con una de las condiciones que determinan la legalidad de las deudas del Estado, que dice: las deudas del Estado deben ser tomadas y los fondos deben ser empleados en satisfacer las necesidades y los intereses del Estado.”⁷⁶⁸

Existen diferentes tipos de deuda odiosa: “deudas de opresión” (aquellas contraídas para financiar actividades agresivas o criminales contra la población y contempla los gastos empleados en instaurar un gobierno de facto o en mantener o fortalecer un régimen dictatorial); “deudas de guerra” (aquellas tomadas para llevar a cabo planes bélicos con fines imperialistas, de conquista o anexionistas); “deudas de corrupción” (aquellas que terminan en las cuentas personales de los déspotas o sus cómplices, por lo general en bancos suizos); “deudas de élite” (que son las que se acumulan como resultado de préstamos tomados por el Estado o de pérdidas que asume el erario público para beneficiar a una minoría de la población que goza de una posición de ventaja pre-existente, o los saldos acumulados por la “socialización” de deudas privadas); y las “deudas irresponsables” (tomadas para realizar proyectos que fracasaron

⁷⁶⁸ Aspectos de debate sobre la deuda odiosa se encuentran en los documentos del Foro Científico de Viena en 1991, Seminario de Roma-Universidad Lateranense, marzo de 1992; Seminario Deuda Externa- Principios Generales del Derecho- Corte Internacional de Justicia, Roma Sant'Agata dei Goti, 25-27 de mayo de 1995; VI Coloquio América Latina -Europa, celebrado en Madrid el 24 y 25 de junio de 1996; el encuentro continental "El Fin del Milenio y la Deuda Externa" organizado por el Parlamento Latinoamericano, en Caracas en julio de 1997; y finalmente la 99 Conferencia Interparlamentaria, celebrada en Windhoek, Namibia entre el 6 y 11 de abril de 1999 donde se aprobó un extenso documento, con recomendaciones que nunca se llevaron a la práctica.

porque carecían de estudios de factibilidad técnica, financiera, ambiental o social, o que fueron deficientes o complacientes)

El objetivo del FMI, del BM y de todos los organismos económicos es proteger los derechos de los acreedores privados, evadiéndoles de la responsabilidad que esos préstamos han tenido en la situación de los países afectados, en este caso de Haití⁷⁶⁹, ya que jurídicamente están implicados en delitos contra la humanidad, por participar directa o indirectamente en la comisión de ese delito, principalmente por no haber tomado medidas para que el dinero prestado fuera usado para provecho de la población. El FMI no ayuda a los países endeudados de forma generosa⁷⁷⁰. Esto puede verse en el hecho que los últimos años el FMI esta analizando otro mecanismo de reestructuración de la deuda sobre la conveniencia de establecer un Tribunal de Arbitraje que pueda dictaminar la insolvencia de un país (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM) Este mecanismo incluiría la posibilidad de aplicar a los países que no puedan hacer frente a los pagos de deuda principios similares a los de insolvencia que se aplican a instituciones municipales de diferentes países. Esto haría persistir el problema, porque el FMI no sólo niega totalmente la posibilidad de anular la deuda ilegítima y odiosa, sino que se transforma en juez y parte.

Si consideramos que dentro del FMI el poder de decisión a través del voto ponderado (o sea, tantos dólares, tantos votos) pertenecen a los mismos países que son acreedores bilaterales, y que Estados Unidos puede bloquear las decisiones mas relevantes por disponer del mayor porcentaje de votos (18%) que anula cualquier intento de veto de otros países, eso significa que la única salida que este y cualquier organismo deja a un país endeudado es mantener ese lazo y cumplir, quiera o no, con cualquier medida que favorezca los intereses de esos Estados económicamente más poderosos, que con este tipo de actitud se garantizan su parcela de poder, a riesgo de ser coaccionados, extorsionados o bloqueados económicamente En julio de 2000, luego de 18 años de proceso, un tribunal argentino completó un fallo de 195 páginas que demuestra el carácter ilegítimo de la deuda, la culpabilidad de los acreedores privados internacionales, del FMI y de la Reserva Federal de Estados Unidos⁷⁷¹.

⁷⁶⁹ En el marco de esta iniciativa, el FMI se había comprometido en el 2002 a aportar a los países PAE que han llegado al punto de decisión 2.121 millones de dólares en concepto de alivio de deuda. Los países PAE, según datos de 2000, debían al FMI 11.119 millones de dólares. Esta cantidad está sujeta a las aportaciones que otros países deudores hagan en el marco de la Iniciativa. Hasta julio de ese año, el FMI había aportado un total de 1.107 millones de dólares, que en realidad era un toma y daca, porque estaba destinado sólo para pagar la deuda de esos países con el FMI. Lo peor es que la deuda cancelada a finales de 2002 en el marco del PAE, no llega al 10% de la deuda total y es inferior al 2% de la deuda total que todos los países de la periferia tienen con el FMI. Los principales prestamistas del FMI no son los países PAE, pese a que sí son los únicos que se benefician.

⁷⁷⁰ Banco Mundial, *World Development Indicators 2001*, Nueva York, 2002. Entre 1980 y diciembre de 2000, puso 71.300 millones de dólares a disposición de los países latinoamericanos y éstos reembolsaron 86.700 millones, ganando 15.400 millones. O sea, entre 1980 y 2000, los acreedores recibieron a modo de reembolso, por el conjunto de América Latina, 192.000 millones de dólares más que las sumas prestadas, la mayor parte de ellos entre los años 1999 y 2000 (América Latina devolvió 86.200 millones de dólares más de lo que recibieron en nuevos préstamos), en total cuatro veces más que la deuda original, y aún así todavía están endeudados.

⁷⁷¹ CADTM, *Dossier Argentina*. <http://users.skynet.be/cadtm>

Como muy bien expresó Noam Chomsky la deuda externa del Tercer Mundo es una “construcción ideológica”, porque esta deuda, contraída por un número específico y reducido de personas, claramente identificables, ha sido transferida a la sociedad en su conjunto por expresa decisión del FMI, ignorando al deudor y responsable inicial, por su afán de proteger a los prestamistas del riesgo que conlleva prestar dinero, riesgo inherente a esta práctica, pero que por obra y gracia del FMI ha sido superado por las PAE. De esta manera, el sistema total que afecta a Haití y a todos los países insertos en el círculo vicioso de la deuda es uno en el cual los que piden prestado están liberados de responsabilidad porque ella está transferida a las masas empobrecidas de la población en sus propios países. Y los prestamistas están protegidos del riesgo, ya que ideológicamente se ha concientizado a esa población de que tiene una deuda, en contra de los más elementales preceptos económicos.

3.3.3. La responsabilidad de los organismos financieros en la crisis del 2004.

Como hemos visto, el Banco Mundial, el Fondo Monetario y la complicidad del Banco Interamericano habían provocado continua destrucción de la población haitiana, sumiéndola en una situación cada vez más miserable.

Haití esta inserto en lo que se conoce como la espiral de la deuda, o sea, que lo que realmente paga no es la deuda, sino los intereses, y como persiste el problema inicial se contraen nuevos créditos para pagar los intereses de los antiguos⁷⁷². A principios de enero de 2005 el gobierno interino de Haití pagó 53 millones de dólares al Banco Mundial de intereses atrasados, como condición para recibir nueva “asistencia”. ¿Eso solucionaba su problema? No. Sigue teniendo la deuda inicial, hundiéndose

⁷⁷² María Dolores Gubert, Carlos Gradín y Joan Albert Vicens plantearon en “Las cifras de la desigualdad. Cuaderno de Trabajo” un sencillo juego para comprender la situación de los países latinoamericanos. El Presidente de Brasil que tenía como moneda el cruzeiro cuya relación con el dólar era de 1 a 100, recibe a unos banqueros que le ofrecen un préstamo de 1000 millones de dólares a devolver en 10 años a un módico interés del 5% anual, aunque puntualizan que este tipo de interés puede variar con el tiempo dependiendo de la marcha de la economía. Los intereses el primer año de 5% serían de 5.000 millones de cruzeiros (cantidad que representa el 5% de 100.000), y cada año está obligado a pagar al menos la cantidad correspondiente a los intereses del préstamo. Decide aceptar el préstamo. El quinto año se produce una gran inestabilidad política. Aún se mantienen las mismas condiciones de tipos de interés y de tipos de cambio y sólo puede pagar 15.000 millones de cruzeiros. El sexto año se ha producido una fuerte caída del precio del café y del azúcar, de modo que el Estado brasileño disminuye mucho sus ingresos. No se puede pagar ni un sólo cruzeiro de los intereses de la deuda. Hay que volver a pedir un crédito para pagar la deuda. El séptimo año, para conceder el crédito que necesita a fin de pagar los intereses de año anterior el Banco Mundial y el FMI obligan a aplicar un plan económico muy duro. El noveno año los grandes recortes de los presupuestos sociales provocan manifestaciones populares y una ola de saqueos en los supermercados. Comienza a manifestarse la crisis en su fase mas violenta. Según las condiciones impuestas por el BM, este año se tiene que pagar 45.000 millones de cruzeiros. El décimo año, por haber pagado, el BM concede una reducción del 15% al 12% en los intereses a pagar. Como se produce el vencimiento de la deuda inicial de 1.000 millones de dólares y la no ha podido pagar, el BM, concede otro crédito por esta cantidad a devolver en otros 10 años. Gibert, Mª Dolores; Gradín, Carlos y Vicens, Joan Albert “El juego de la deuda en Las cifras de la desigualdad” Cuaderno de Trabajo, Intermón/Octaedro, Barcelona, 1996.

todavía más en la decadencia, si consideramos que el 22% del presupuesto nacional se dedica a solventar los “servicios” de la deuda⁷⁷³ y que con la obligatoria aplicación del PAE, lo que se usaría en beneficio social fue desviado a pagar la deuda y los créditos (cuya mayor parte se lo han llevado dictadores pro-franceses y norteamericanos) Esto significa que el servicio de la deuda se constituye actualmente en la política prioritaria del virtualmente quebrado gobierno interino. En la práctica, la deuda de Haití, que actualmente ronda por los 1,4 billones de dólares y los servicios de la misma se calculan aproximadamente en 70 millones de dólares anuales, crece cada segundo.

“Y lo peor es que llegue o no llegue el crecimiento, los costes socioeconómicos, ecológicos e incluso políticos están garantizados. Los programas de ajuste acentúan las desigualdades distributivas, cebándose en los y las más vulnerables, y deterioran elementos esenciales de la vida humana, como son el acceso a la educación, la salud y el empleo. Al mismo tiempo agudizan la degradación del medio ambiente, al incentivar la sobreexplotación de los recursos naturales y dificultar la protección de los ecosistemas. Es decir, privilegian los intereses inmediatos de los poderosos del Norte frente a la perspectiva de un desarrollo humano y sostenible para el conjunto del planeta”⁷⁷⁴.

Esto viola el artículo 29, inciso primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dice: "Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad" y en el artículo 30 agrega: "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración". La preeminencia del respeto y ejercicio de los derechos humanos está claramente establecido en el Artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas (1945) al afirmar: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”. La Carta obliga al FMI y al BM, ya que desde 1947 ambos organismos pasaron a ser formalmente instituciones especializadas del sistema de las Naciones Unidas y, como tales tienen el deber, según lo establece la Carta de las Naciones Unidas (artículos 55, 56, 57, 58, 63 y 64), de promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y del derecho al desarrollo y de respetar, en tanto personas de Derecho internacional, los derechos humanos. Son los llamados "derechos de la solidaridad", consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en la Carta de las Naciones Unidas y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando se refieren a la cooperación internacional⁷⁷⁵. Es absolutamente imposible que el FMI o

⁷⁷³ La deuda pública constituye un compromiso financiero que se eleva a una categoría de obligación contractual asumida por el Estado mediante la suscripción y legalización de los distintos compromisos con las partes acreedoras. A dichos compromisos se les denomina “Servicios de la Deuda Pública”, los cuales están integrados por las amortizaciones de capital, intereses, comisiones y gastos que obligan a formalizar operaciones de crédito público.

⁷⁷⁴ Zabalo, Patxi, *op cit*

⁷⁷⁵ Textos que recogen estos derechos son los Informes del Club de Roma referente a *Los límites del crecimiento* (1972), *La humanidad en la encrucijada* (1975), *Reshaping the International Order* (1976), y de otra parte, la Conferencia de Estocolmo (Suecia 1972) sobre Medio Ambiente, PNUD. *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, 1990, CEPAL *Transformación productiva con equidad* (1990) y *Equidad y transformación productiva un enfoque integrado* (1992). En el Informe de Desarrollo

el BM no tuvieran antecedentes de que los diversos préstamos dados al Estado haitiano en realidad habían sido destinados para violar los derechos humanos de los ciudadanos, con lo cual se han violado normas de *ius cogens* que rigen no sólo para personas morales con personalidad jurídica internacional o grupos de personas físicas consideradas "privadas". Eso involucra a las IFIs, a las multinacionales y al FMI y BM⁷⁷⁶. Desde esta perspectiva, las IFIs pueden ser imputadas como responsables por haber faltado a la obligación de prevención y a la obligación general de vigilancia. Estas pueden ser imputadas igualmente como responsables de las violaciones de normas de base del Derecho internacional especialmente en el campo de los derechos civiles políticos, económicos, sociales y culturales, cuyo carácter obligatorio hoy ya no puede ser puesto en duda.

Más aún, según lo que establece la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, existen circunstancias por las cuales un acuerdo puede quedar anulado: el error, el dolo y la corrupción, además de la coerción sobre el representante del Estado (lo que ocurrió con Aristide)⁷⁷⁷. Pero eso poco importa al BM y al FMI⁷⁷⁸. Los expertos de este último organismo, sabiendo que todo acto jurídico de un gobierno con otro sujeto de Derecho internacional o con una persona privada (ejemplo, multinacionales financieras) que aparece *a priori nulo ab initio* puede ser subsanado por un acto posterior de otro gobierno (artículo 27 CV). Y a eso se ha dedicado. Al obligar al nuevo gobierno haitiano a pagar la deuda, contrayendo un nuevo crédito, hace que esa deuda, ilegítima y odiosa, sea legal. Esta teoría de la subsanación de un acto nulo significa que el Estado debe continuar asumiendo la obligación inicial sin importar las circunstancias en que ha sido contraída. Así, aun cuando una parte de la deuda haitiana haya sido contraída por un régimen ilegítimo, al presionar a Aristide a pagar y luego a los demás gobiernos "democráticamente" electos, el FMI se ha asegurado que la isla quede completamente atada. Tras la segunda elección de Préval como Presidente, éste mantuvo la misma política de ajuste que los opositores criticaban de Aristide, y paga los

Humano, se le define como un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, destacando la idea de que en principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, colocando en el punto de mira, tres oportunidades esenciales, entre ellas: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

⁷⁷⁶ Díaz Balbuena, Ruiz "Deuda Odiosa o Deuda Nula: el problema de la nulidad del acto jurídico a la responsabilidad de las IFIs y de las multinacionales" users.skynet.be/cadtm/pages/espanol/hugodeudaodiosa.html

⁷⁷⁷ El caso de la política del apartheid aplicada por el gobierno sudafricano contra la población negra ilustra la nulidad de un contrato con una entidad financiera. La política del apartheid fue reconocida como " crimen contra la humanidad " por la Resolución 33/183 del 24 de enero de 1979. Ya en 1977, la Comisión de derechos humanos de la ONU ha calificado las actividades de las firmas multinacionales (incluidas las firmas financieras privadas internacionales) como constitutivas de actos caracterizados como crímenes contra la humanidad y como alentando la continuación de la política racista planificada y ejecutada en gran escala.

⁷⁷⁸ En un debate que se suscitó en la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU en agosto de 2001, el representante del FMI afirmó tranquilamente que dicha institución no tiene mandato para tomar en cuenta los derechos humanos en sus decisiones y que no está obligada por las diferentes declaraciones y convenciones relativas a los derechos humanos. Esta afirmación provocó vivas réplicas de varios miembros de la Subcomisión, afirmando uno de ellos que "no es admisible que el FMI no se someta al Derecho internacional". Teitelbaum, Alejandro, *La deuda externa*, Universidad de los Trabajadores de América Latina Emilio Maspero <http://www.atal.org/deuda/teitelbaum7.htm>

intereses de la deuda, con el agravante que Préval tiene antecedentes previos de favorecer al FMI: en su primera gestión fue uno de los principales impulsores del ajuste estructural propuesto por el FMI, el BID, el BM y USAID⁷⁷⁹. Con lo cual, si consideramos el principio *rebus sic stantibus intelligentur* habría cometido una ilegalidad, porque dada la crisis humanitaria haitiana, descrita en diversos informes y motivación de la invasión, y dado los antecedentes históricos, no tendría por qué seguir pagando la deuda. Préval, acatando sumisamente sus exigencias, incurrió en una grave responsabilidad política y jurídica⁷⁸⁰.

Vamos a repetir hasta la saciedad esto: Aristide pudo ser un mal presidente, y eso no lo ponemos en duda. Pero si analizamos fríamente la situación, muy pocos países pueden decir que tienen un buen presidente. Ahora bien, la situación en Haití no se debió a malas decisiones políticas, sino que se arrastraban desde hace un siglo, agravadas por la actitud irresponsable y criminal de organismos financieros totalmente abocados a destruir a Haití y a su población, violando descaradamente sus derechos humanos y el derecho internacional vigente. Sin embargo ninguno ha recibido ninguna sanción al respecto y todo ha quedado en el olvido de la prensa, que parece que una vez justificado ante los ojos del mundo la necesidad de intervenir en una crisis que realmente no existió.

Pero como sabemos, no fueron los únicos que participaron en esta tragedia. Chile, Argentina, Brasil, Canadá, la OEA y el CARICOM también lo hicieron. La cuestión es ¿tuvieron los mismos motivos que Estados Unidos, Francia, el FMI y el Banco Mundial?

⁷⁷⁹ Las condiciones inhumanas en las que trabajan los haitianos quedaron demostradas en el incidente del Grupo M en la zona franca de Codevi, en Ouanaminthe. Cuando formaron un sindicato en junio del 2004, más de 350 obreros fueron despedidos en un intento de quebrar la organización sindical. Al comenzar los obreros a protestar y a levantar la huelga contra los empresarios, estos utilizaron la fuerza física y la intimidación utilizando grupos paramilitares y del propio ejército dominicano, que cruzó la frontera. Aún así, la lucha siguió adelante y terminó en la conquista en febrero del 2006, por parte de los trabajadores, de la reincorporación de los trabajadores, del reconocimiento de su sindicato (Sendiká Ouvriyé Kodevi Wanament –SOKOWA), así como de la aceptación de ciertos marcos regulatorios que mejoren las condiciones salariales y de trabajo en estas empresas.

⁷⁸⁰ La ilegalidad de la deuda bajo el principio *rebus sic stantibus intelligentur* podemos encontrarlo en el libro de Toussaint, Eric *La Bolsa o la vida, op.cit.*, y en el de Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*. Taurus, Buenos Aires, 2002

3.4. La Organización de Estados Americanos (OEA) y la crisis haitiana.

Hay tres formas de ver a la OEA: una es como la expresó el senador chileno Gabriel Valdés en el debate dentro del Senado sobre la resolución 1529, “un depósito de ex ministros o ex embajadores que viven en el tercer nivel de la diplomacia norteamericana”.

La otra como se define oficialmente, o sea un organismo creado a nivel americano en 1948.

La tercera una herramienta del imperialismo de Estados Unidos.

El primer caso es una opinión que resume bastante bien lo que es la OEA, pero no nos sirve para entender su papel en el caso de Haití. Así que tomaremos la segunda y veremos si es cierta la tercera.

3.4.1. ¿Qué es la OEA?

La OEA nació en la Novena Conferencia de Estados Americanos, que se reunió en Bogotá en 1948, siendo su registro de nacimiento la Carta de la Organización de los Estados Americanos⁷⁸¹. Los Estados miembros se comprometieron a mantener la solidaridad continental, que era el objetivo estadounidense, y una no intervención total, el objetivo americano. Al mismo tiempo, en Bogotá se adoptaron también medidas de tipo político, económico y cultural, tendientes a asegurar la igualdad entre los Estados, la cooperación económica y la defensa mutua ante las agresiones, así como la condena del comunismo internacional y el rechazo al totalitarismo. Uno de los acuerdos debatidos fue la resolución de Preservación y Defensa de la Democracia en América, en la que se condenaba el comunismo internacional. Fue aprobada a petición de los norteamericanos, que necesitaban el respaldo del resto de los países de América en su política de Guerra Fría, y los Estados americanos la firmaron con la esperanza, entre otras cosas, de obtener a cambio compensaciones de tipo económico para su desarrollo interno. La resolución perdió fuerza por la condena que también se hizo, a instancias americanas, de cualquier otra doctrina totalitaria. Sin embargo, en el caso cubano, Estados Unidos ejerció presión a los países americanos para condenar a Cuba basándose en que la OEA era un organismo creado para combatir al comunismo, como señala este acuerdo, cosa que no era cierta y fue la razón por la cual varios países tardaron en aceptar la condena de la isla.

⁷⁸¹ La organización regional, con sede en Washington, quedó estructurado en una Conferencia Interamericana (sustituida por la Asamblea General Anual); la Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores para casos urgentes; el Consejo o cuerpo ejecutivo, donde hay un embajador de cada país; la Unión Panamericana, sustituida por el Secretario General; las conferencias especiales para tratar asuntos técnicos; y los Organismos especializados y Oficinas intergubernamentales.

Esta es la Carta en líneas generales, pero ocurre que tenemos que analizar la Carta misma y el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, llamado Protocolo de Cartagena de Indias (1985), para entender cómo evolucionó esta organización de haber nacido por presión americana para convertirse en un instrumento de la política estadounidense. Según la ONU, las enmiendas de 1985 otorgaron mayores poderes de mediación al Consejo Permanente, al autorizarle a resolver una controversia entre miembros, independientemente de que todas las partes interesadas hayan acordado (como se estipulaba anteriormente) someter el asunto a la OEA; aumentaron los poderes ejecutivos del Secretario General de la OEA al autorizarle a tomar la iniciativa de llevar ante el Consejo Permanente asuntos que pudieran amenazar la paz y la seguridad del hemisferio o el desarrollo de los Estados miembros, gestión ésta que anteriormente sólo podía hacer un país miembro. La Asamblea General de la OEA, por su resolución AG/RES 1180 (XXII-0/92), de 23 de mayo de 1992, encomendó al Consejo Permanente que estableciera una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica con el objeto de continuar el tratamiento de la agenda de cooperación para la seguridad hemisférica. Asimismo, el Consejo Permanente ha establecido comisiones especiales que pueden contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad, por ejemplo, la Comisión Especial encargada de vigilar la observancia del embargo comercial contra Haití. La OEA convoca una reunión *ad hoc* de los ministros de relaciones exteriores siempre que es necesario. Esta reunión se convocó en mayo de 1993 para examinar la situación en Guatemala, y se pidió al Secretario General de la OEA que enviara una misión de determinación de los hechos.

Comencemos un breve análisis de la Carta, comparando el artículo 1 del Capítulo I, relativo a la Naturaleza y Propósitos, de la Primera Parte de la Carta. En la Carta original, este artículo era más americano que estadounidense, al señalar que la OEA era, por definición, una organización creada para garantizar el orden, la justicia, la solidaridad, la colaboración y la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia entre los países del continente. Sólo que Estados Unidos logró introducir uno de sus criterios, al someter a la OEA a las Naciones Unidas, al declarar que es un organismo regional dentro de la ONU. Esto es más notorio en el Protocolo de 1985. En el Protocolo de 1985, se nota más un lenguaje norteamericano en el mismo artículo: *“Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones. Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.”* Mientras que el artículo 1 de la Carta original resumía parte de los diversos convenios a los que se habían llegado en las Conferencias Interamericanas, el artículo de 1985 es un resumen de las doctrinas norteamericanas más influyentes en el continente, como la Monroe o la de Buena Vecindad.

El artículo 2 del mismo capítulo, relativos a los propósitos, puede dividirse en aquellos de inspiración americana y los que fueron de inspiración estadounidense:

- los puntos a) y c) son estadounidenses:
afianzar la paz y la seguridad del continente; y organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión.
- los puntos b), d) y e) son americanos:
prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados (mediación, arbitraje); procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; y promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

En el Protocolo, los papeles se invierten. Estados Unidos inspira la mayoría de los propósitos:

6. a); b); d); f) y g):
afianzar la paz y la seguridad del continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; organizar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados.
7. c) y e) son los artículos que se conservaron de la Carta original de los propósitos americanos:
prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados; y procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos.

En el artículo 3, del mismo capítulo, donde se reafirman los principios americanos, la Carta original y la del Protocolo mantienen la misma línea. Este artículo es, tal vez, el más importante, porque refleja lo que hemos indicado en este trabajo: que son los americanos y no los estadounidenses quienes tienen una mayor conciencia del respeto de los Estados.

3. a); b); c); e); g); i); j); y l) son los ítems de profunda raíz americana:
el Derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas; el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados y de otras fuentes del Derecho internacional.; la buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí; los Estados americanos condenan la guerra de agresión, la victoria no da derechos; las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos; la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente; los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad,

credo o sexo; y la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

4. f) y k) son principios norteamericanos:

la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos; y la unidad espiritual del continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y en su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.

No olvidemos que Estados Unidos tiene como único interés resguardar la zona de un avance comunista; su interés está en crear una zona colectiva de seguridad. Sobre todo el punto f) es el más importante, porque será invocado cuando comience la guerra de Corea. Estados Unidos pretendía el apoyo americano en cualquier guerra que lo involucrase, dentro y fuera del continente, cosa que los países americanos no estaban dispuestos a consentir. Este asunto es el más complejo históricamente hablando, porque siempre ha quedado la imagen de que los países americanos han apoyado a Estados Unidos merced a ese artículo, cuando la realidad es que gran parte de los países no se han involucrado en los conflictos, con excepción de Cuba.

Aspiraciones comunes son el artículo h), sobre la justicia y la seguridad social, y el m), relativo a la educación de los pueblos hacia la justicia, la libertad y la paz.

De estos principios el más importante es el relativo a condenar la guerra de agresión, sobre todo declarando que la victoria no da derechos. Los Estados americanos condenan la agresión armada, siguiendo su línea tradicional, y recuerdan los principios de soberanía. Estos principios serán reiterados en el Capítulo IV, sobre los Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados, desde los artículos 9 a 22, destacándose el 10, 12, 13, 18 y 19.

1) Artículo 10

*“Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. **Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio**, sino del simple hecho de su existencia como persona de Derecho internacional”.*

La palabra clave de este artículo es “poder”, lo que se traduce por tecnología. Uno de los problemas que hemos visto es que a medida que Estados Unidos se hacía tecnológicamente más poderoso, su agresividad hacia el continente también aumentó. Es como si Estados Unidos necesitara validarse como Estado independiente mediante la guerra. A eso se refiere este artículo, a que un Estado vale por su simple existencia.

2) Artículo 12

“Los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna.”

3) Artículo 13.

“La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho internacional”.

Este artículo recoge lo que se conoce como Doctrina Estrada y está conectado con el artículo 17, que se refiere, en su primera parte, al principio de la libre determinación de los pueblos al señalar que *“Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica”*. Un Estado existe, según los americanos, excepto Estados Unidos, cuando la población de un territorio reconoce su existencia. Y se ratifica a través del reconocimiento, de los demás Estados. Ya hemos señalado el punto de la importancia que tiene el reconocimiento como un medio para obtener recursos, pero eso no tiene relación con respecto al respeto que merece un Estado, reconocido o no.

4) Artículo 18.

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”.

Condena todas las formas que pueden asumir la intervención, de una manera general: bien sea armada, diplomática, oficial, moral u oficiosa; bien se manifieste en cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria contra la personalidad del Estado, de sus elementos políticos, económicos o culturales. Ningún motivo, fuere éste de protección a súbditos nacionales o cualquier otro interés modifica la ilicitud del acto, reprobándose, de manera expresa, tanto la intervención unilateral como la multilateral.

5) Artículo 19

“Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”.

Da una idea de la importancia que concedieron los países latinoamericanos al peligro de una injerencia económica (la más frecuente) o política.⁷⁸²

⁷⁸² “Uno de los principios fundamentales del Derecho internacional Público es, junto con el de independencia e igualdad de los Estados, el principio de abstención o no intervención. En realidad, este último principio es una consecuencia de los dos anteriores, pues teniendo cada Estado su propia competencia, no se puede o mejor aún se tiene que actuar dentro de los propios límites y no invadir los límites competenciales de los demás Estados.” Jáudenes Lameiro, José, *op.cit.*, página 41.

El sistema interamericano concibe la existencia del Derecho internacional sólo como una elaboración jurídica cimentada en el principio de la soberanía de los Estados.

Se condena no sólo la agresión armada, sino también el boicot. Los americanos ya lo habían sufrido en el siglo XIX, por lo cual al condenar cualquier forma de intervención y de agresión lo hacían en base a su realidad. Esto es importante recordarlo cuando tratemos el tema de Cuba. Cuba será relegada de la OEA, primero, pero al no doblegarse el régimen de Castro, se le aplica un boicot comercial.

La única causa por la cual se puede usar la fuerza es la legítima defensa. Esta es una doctrina estadounidense. El uso de la fuerza, bajo su prisma, sólo podía utilizarse o justificarse bajo las siguientes condiciones: cuando existe una necesidad de defensa propia, inmediata, que no deja otra elección y sin tiempo para deliberar; y que no se justifique otro tipo de acción que la defensa propia. La legítima defensa debe ser una reacción inmediata a un ataque injustificado, proporcional al daño que se está produciendo, y está limitada por un ataque armado (como se indica en el artículo 51 de la Carta de la ONU). Ahora bien, ¿dónde se ha presentado el problema? Que se supone que debe durar la resistencia hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad, cosa que, en América, en la práctica, ha significado tener que soportar en muchos países a soldados norteamericanos.

En la justificación del uso de la fuerza, en ninguna de las dos Cartas (ni la de la OEA ni la de la ONU) se considera la razón humanitaria de Estados Unidos. Esto queda establecido en el artículo 20, del mismo capítulo: *“El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción”*.

La intervención es ilícita cuando afecta al sistema político, social y cultural y la formulación de una política exterior, y se llamará intervención cuando se use la fuerza como medio de coerción, ya de forma directa de una acción militar o bajo la forma indirecta de apoyo a actividades armadas subversivas o terrorista en el interior de otro Estado. Además, en este artículo nuevamente se recalca que no se aceptará la colonización, ni tampoco el protectorado. Por supuesto, la Carta es un documento sin fuerza real para imponerse a la seguridad nacional norteamericana. El compromiso firmado en Bogotá no impidió que Estados Unidos continuase con su política intervencionista y su trato de “patio trasero” hacia América.

Hay una contradicción en el artículo 52 de la Carta al nombrar al Consejo de Seguridad como el órgano superior para mantener la paz y la seguridad internacional. Esto quedó establecido en el Capítulo V de la Carta de la OEA, capítulo que trata la Solución Pacífica de Controversias, específicamente en su artículo 23: *“Todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados Americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en esta Carta, antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*.

Y se ratifica en algunos de los puntos del artículo 52 de la Carta de Naciones Unidas:

“1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales, cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas

2. Los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien por iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.”

Como indica Antonio Remiro “la Carta prevé que el Consejo los utilizará (a los organismos regionales) “si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad”, añadiendo de inmediato que la aplicación de medidas de esta índole adoptadas por tales acuerdos y organismos requiere la “autorización” del Consejo de Seguridad (art-53.1)... Conviene recordar que la Carta, de la que son partes todos los miembros de la Alianza, dispone expresamente la prevalencia de sus obligaciones en caso de conflicto con cualesquiera otras convenidas (art.103), prevalencia que fue confirmada con carácter general por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969, art. 30.1)”⁷⁸³. Esto nos remite a la pregunta que planteamos en la Introducción, ¿quién puede resolver los problemas de América Latina?

3.4.2. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

Al hablar de Naciones Unidas en el capítulo anterior hemos mencionado que en el esquema de seguridad colectiva en la Carta no se previó el uso de la fuerza por otros motivos que no fueran la legítima defensa. La legítima defensa admite la defensa colectiva, o sea, que, en virtud de un Tratado que establece la solidaridad de los Estados partes con uno agredido, se faculta a otros Estados para que recurran a la fuerza en auxilio del Estado atacado. Ello comprende los Tratados bilaterales en los que se garantiza la asistencia recíproca en caso de ataque armado y los Tratados de carácter multilateral vinculados a las Organizaciones internacionales de defensa. En este caso, además del artículo 51 se esgrime el Capítulo VIII, que establece la relación entre la ONU y los organismos regionales, e indica que las acciones emprendidas por organismos regionales deben tener una autorización previa del Consejo de Seguridad (artículo 53). Pero además se establece que, sin haber un acuerdo previo, si el Estado agredido solicita la asistencia de otro Estado para hacer frente al ataque armado, también puede considerarse dentro de lo dispuesto por el artículo 51, limitado, eso sí, a

⁷⁸³

Remiro Brotóns, Antonio, *op.cit.*

las mismas restricciones que hemos señalado previamente: necesidad, inmediatez y proporcionalidad.

Dado que es individual o colectiva, ésta permite la intervención de Estados no directamente agredidos, sino que se limita claramente a los casos en los que un Estado miembro es objeto de "una agresión armada"⁷⁸⁴. En primera instancia, se puede creer que ello fue porque no se pensó en que ocurrirían tantos genocidios internos. Ello no fue así. La realidad es que el concepto de intervención humanitaria que, en su sentido más amplio, autoriza la intervención armada de un Estado en el territorio de otro Estado para poner término a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, no tiene cabida en el sistema previsto por la ONU. La doctrina, por lo general, rechaza la licitud de la intervención humanitaria incluso en su sentido más restringido, es decir, la intervención armada para salvaguardar a sus propios ciudadanos en otro Estado. Los argumentos evidentes que se oponen a tales prácticas son los siguientes: tolerar la intervención humanitaria significaría crear una gran incertidumbre en las relaciones internacionales, pondría en peligro todo el sistema de seguridad instaurado en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y, por último, comportaría manifiestos riesgos de abusos, pues las violaciones de los derechos humanos podrían brindar pretexto para intervenir con otras intenciones. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU menciona en su proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad⁷⁸⁵, que, tanto *"todo acto de agresión, incluyendo el empleo por las autoridades de un Estado de la fuerza armada contra otro Estado con cualquier propósito que no sea la legítima defensa nacional o colectiva o la aplicación de una decisión o recomendación de un órgano competente de las Naciones Unidas"* (artículo 2.1) como los *"actos inhumanos, tales como la matanza, el exterminio, la esclavitud, la deportación o las persecuciones, perpetrados en contra de cualquier población civil por razones sociales, políticas, raciales, religiosas o culturales, por las autoridades de un Estado o por personas privadas instigadas por dichas autoridades o toleradas por ellas"* (artículo 2.11). Como la intervención estatal unilateral está reservada a la salvaguardia de la independencia nacional, no hay prevista más solución, si se cometen delitos como los definidos en el artículo 2.11, que la de hacer funcionar el sistema internacional basado en la Carta. Por razones mencionadas anteriormente, no se quiso prever, en caso de deficiencia de este sistema, una derogación temporal en pro de intereses generales de la humanidad. No habría, pues, una alternativa al hecho de cometer un delito contra la paz y la seguridad de la humanidad, para impedir otro.

Hiere la sensibilidad pensar que pese a estar saliendo de una guerra que aportó a la historia de las bajezas humanas nuevas formas de destruir la vida de personas, había suficiente sentido común en quienes estaban redactando la Carta de las Naciones Unidas para saber que las guerras no iban a ser erradicadas de las relaciones internacionales y lo que había que impedir era una escalada como las que habían provocado la Primera y la Segunda Guerra. Por ello, el mecanismo de seguridad colectiva enfatiza en los medios

⁷⁸⁴ Véase el artículo 51 de la Carta. La noción de agresión armada ha dado lugar, sin embargo, a diversas interpretaciones y a numerosos debates; sobre este tema véase, en particular: Cassese, Antonio, "Commentaire de l'article 51" en: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, Economica/Bruylant, París/Bruselas 1985, pp. 772 y ss.

⁷⁸⁵ *La Commission du droit international et son oeuvre*, cuarta edición, Naciones Unidas, Nueva York, 1988, pp. 116-118.

pacíficos de solucionar las controversias internacionales, y sólo en casos extremos el Consejo de Seguridad autorizaría el uso de la fuerza.

Los países americanos se reunieron en 1947 en Río de Janeiro, Brasil, el principal aliado continental de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial para organizar un sistema de defensa ante posibles amenazas externas. Se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que será el modelo usado para crear el Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El TIAR fue concebido como un sistema de alianza regional defensiva permanente, definiéndose que cualquier ataque a cualquier Estado americano, desde dentro o fuera del hemisferio, sería considerado como un ataque a todos los países americanos, y demandaría medidas colectivas para rechazarlo, transformando a todos los Estados americanos en garantes de la soberanía de cada uno de ellos, según puede deducirse de los artículos 6 y 8⁷⁸⁶.

De las anteriores disposiciones puede desprenderse:

- que la violación del principio de no intervención será considerada un ataque a todos los demás Estados Americanos.
- que el ataque a la soberanía o independencia de un Estado dará lugar a la inmediata Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores;
- que ésta podrá adoptar una o varias de las medidas que se enumeran en el artículo octavo del Tratado de Asistencia Recíproca, en caso de comprobarse la existencia de una vulneración a la soberanía del Estado.

El principio de solidaridad enmarcado en el TIAR fue ratificado en la Décima Conferencia Interamericana (Caracas, 1954) en la **Declaración de solidaridad para la preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos en contra la intervención del Comunismo**, o declaración de Caracas.

En cuanto a la posibilidad de un conflicto entre Estados americanos, el TIAR señala en su artículo 7 que *“sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Altas Partes contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al status quo ante bellum, y tomarán, además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericana y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta”*.

Otros actos que pueden ser calificados como de agresión son, según el artículo 9:

⁷⁸⁶ Artículo sexto.- Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, el Órgano de Consulta de reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido... .

Artículo octavo.- Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción total o parcial de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aérea, postales, telegráficas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y, el empleo de la fuerza armada”.

- el ataque armado no provocado por un Estado contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres o aéreas de otro Estado;
- la invasión por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un Tratado, sentencia judicial o laudo arbitral.

El Protocolo de las reformas del TIAR fue redactado en la Conferencia de Plenipotenciarios, reunida en San José de Costa Rica en 1975. En el TIAR se obliga a las Partes a someter toda controversia que surja entre ellas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También se señala que la agresión contra todos los Estados americanos deberá ser corregida, significando que ésta será considerada contra todos los Estados que forman parte del Convenio de Asistencia Recíproca. En el órgano de consulta, como se señala en el artículo 17, las decisiones se tomarán con el apoyo de los dos tercios de los Estados miembros, pero en el Protocolo se señala que para dejar las medidas sin efecto bastará la mayoría absoluta.

Sin embargo, la aplicación del TIAR está íntimamente relacionada con una reunión celebrada en 1962, en Punta del Este (Uruguay), cuando se acordó por unanimidad que el sistema marxista-leninista es incompatible con el Sistema Interamericano, con la OEA y con todos sus organismos, y el gobierno que se identificara como comunista sería expulsado de su seno. En esa reunión fue suspendida Cuba.

Posteriormente el TIAR cayó en el olvido, salvo en casos puntuales, hasta el 11 de septiembre de 2001. Entonces, por iniciativa de Brasil, se le invocó para atraer las adhesiones continentales a Estados Unidos, que decidió usarlas en su política antiterrorista el 21 de septiembre⁷⁸⁷, sobre todo cuando aplicó sus doctrinas *Pre-Emptive Action* y *Homeland Security*, ya que el TIAR es el único instrumento legal para la defensa colectiva. El TIAR para todos sus aspectos de aplicación, está bajo la directa responsabilidad de la OEA y para los acuerdos de aplicación en un caso específico, sujeto a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros. Los asuntos militares del TIAR son conducidos a través de la Junta Interamericana de Defensa (JID), cuya sede está en Washington. Es un instrumento jurídico de carácter netamente militar, inicialmente desarrollado como mecanismo de acción colectiva de autodefensa en caso de que se quiebre la paz, desde el interior o exterior del continente, y muy particularmente para excluir a la Unión Soviética de su esfera de acción en el continente. Establece un sistema de seguridad colectiva, que en pocas palabras consiste en reunir fuerzas para mantener la paz y seguridad dentro o cerca del área de competencia del grupo signatario del Tratado.

En los casi 50 años de vigencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se han producido muchos casos en que ha sido invocado, produciéndose en la mayoría de ellos controversia entre sus miembros por la aplicación del mismo o su pseudo utilización para intereses políticos ajenos a sus fines. Ese fue el caso en 1948

⁷⁸⁷ OEA "Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo", Resolución RC.23/RES.1/01, Washington, 21 de septiembre de 2001.

(Costa Rica v/s Nicaragua), 1955 (Costa Rica v/s Nicaragua), 1957 (Honduras v/s Nicaragua), 1960 (Venezuela v/s República Dominicana), 1963 (Haití v/s República Dominicana), 1964 (Cuba v/s Venezuela), 1965 (Guerra Civil en República Dominicana (Asunto interno), y 1969 (Honduras v/s El Salvador). Pero dadas sus características, las aplicaciones más controvertidas atendieron a los "intereses" norteamericanos. La primera fue la invasión armada a Guatemala en 1954 para derrocar al gobierno de Jacobo Arbenz, invocando el art. 51 de la ONU, de 1954; la segunda, la fracasada invasión armada de fuerzas anticastristas a la Isla de Cuba, en Bahía Cochinos en 1961. A raíz de que Cuba abrazó el marxismo-leninismo, este país fue retirado del TIAR a principios de 1962, sin que se haya reintegrado hasta la fecha pese a varios intentos de diversos países americanos. En 1965 se produjo la intervención armada en República Dominicana para tomar parte en una discordia política interna, que tuvo como consecuencia que por primera vez una fuerza invasora se convirtiera por obra y gracia de la OEA en "Fuerza de Paz Interamericana". Luego se produjo la intervención contra el gobierno sandinista de Nicaragua, apoyando militarmente a los "Contras" en 1981. Dado que el gobierno sandinista se acercó a la órbita comunista, fue temporalmente suspendido como miembro del TIAR, para concluir con la de 1989 a Panamá, para detener al General Noriega, jefe de las fuerzas militares de Panamá, acusado de narcotráfico, y la de 1994 en Haití.

El único caso flagrante de incumplimiento hasta ahora ha sido la guerra de las Malvinas en 1982, entre Argentina y una potencia extracontinental ajena al TIAR, Gran Bretaña. Aunque el TIAR fue invocado por Argentina cuando se conocía de la venida al Atlántico Sur de la Flota militar inglesa, no se logró ninguna acción conjunta o concertada de los países miembros del TIAR para apoyarla.

Las críticas al TIAR son múltiples, sobre todo tras el asunto de las Malvinas, al grado que México, sólo días antes de los atentados del 11 de septiembre, anunció su decisión de retirarse de este Tratado, cosa que hizo en el 2002, por considerar que reflejaba una lógica de guerra fría y que no era apropiado para las condiciones de la posguerra, opinión que secunda Panamá. Luego que Brasil lo invocara, el gobierno mexicano postuló el concepto de "seguridad integral", o sea, limitar la cooperación militar sólo a fines educativos, y reforzar los elementos económicos y sociales, renovando la antigua idea de lo que debía ser el Consejo Económico para América Latina (CEPAL). México considera al TIAR un "instrumento superado" por la realidad.

El resto de los países americanos lo consideran obsoleto, salvo en el caso de Colombia, que pretende invocarlo en su lucha contra el narcoterrorismo (aunque también considera que debe ser reformado) y Costa Rica, que depende del TIAR para su seguridad (ya que carece de ejército), y se han enfocado más en resolver los aspectos más sociales de sus países. Canadá, Belice, y los países miembros del CARICOM no lo han firmado. Según el Estado canadiense, que ingresó en la OEA en 1990 con la condición específica de no tener que adherirse al Tratado de Río, sólo el Tratado de Tlatelolco (Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe) sigue siendo pertinente. Según Argentina, Ecuador, Uruguay y Chile, el TIAR está esencialmente referido a situaciones de agresiones armadas externas y no a dar respuesta a las nuevas amenazas de naturaleza criminal o social, y sólo puede invocarse en los casos previstos. Venezuela y Brasil declaran abiertamente que es un

instrumento obsoleto digno de pieza de museo. En el 2003, en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad, de Ciudad de México, programada por la Asamblea General de la OEA, como una acción preparatoria para la Cumbre Extraordinaria de las Américas del año siguiente, se firmó la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*⁷⁸⁸, donde se indica el compromiso explícito de los países con el fomento y desarrollo de la democracia, añadiéndose, por iniciativa de Argentina, Chile y Brasil, la postura de que las Fuerzas Armadas no deben ser utilizadas para enfrentar cuestiones de seguridad interna de los países. Al tocarse el tema del TIAR, Brasil y Perú enfrentaron a Estados Unidos: pidieron su revisión. Por ello, no hay un único concepto de "seguridad hemisférica", sino varios y diversas agendas de seguridad hemisférica, dependiendo del país o sub-región de donde provenga. Incluso hay posiciones muy pesimistas respecto a poder compartir un concepto de seguridad hemisférica unificado, como plantea México.

Mención especial merece el CARICOM y los centroamericanos, que han desarrollado una seguridad subregional. El *Tratado Marco de Seguridad Democrática en América Central*, firmado en 1995, incluye compromisos entre los gobiernos para que la seguridad se acompañe del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; la subordinación de los militares al poder civil; la seguridad de las personas y su propiedad; el combate a la extrema pobreza; el narcotráfico y el crimen organizado; y el desarrollo de medidas de confianza mutua, alerta temprana y el control de fronteras. Igualmente el Tratado incluye la voluntad para la solución pacífica de controversias, y la renuncia al uso de la fuerza para solucionar diferendos internacionales. En el caso del CARICOM, los ámbitos de cooperación son principalmente policíacos, y están enfocados hacia el lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, crimen organizado transnacional, narcotráfico y corrupción, añadiendo la amenaza que es el SIDA y la vulnerabilidad en la que quedan los países tras los desastres naturales y los problemas ambientales.

Los países sudamericanos también han establecido sus propias jerarquías de cooperación, enfocadas a sus problemas comunes, tales como narcotráfico, control de precursores químicos, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas de fuego, corrupción, inestabilidad causada por la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad de las instituciones, y la degradación del medioambiente.

3.4.3. Democracia vía OEA.

En la **Declaración sobre Seguridad en las Américas** se establece que la democracia representativa, como forma de gobierno, es una condición indispensable para la paz y el desarrollo y, derivado de ello, se subraya la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legítimamente constituida. Diferimos con respecto a la imposición de la democracia como único régimen legítimo y sobre todo con la representativa, con exclusión de la directa, la popular y otras, ya que coincidimos con lo que expresó Simón Bolívar en la Carta de Jamaica en 1815: "las

⁷⁸⁸

Declaración sobre Seguridad en las Américas, <http://www.oas.org/main/spanish/>

*instituciones perfectamente representativas no son adecuadas a nuestro carácter, costumbres y luces actuales... En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente, estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere; y, por el contrario, estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española, que sólo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y codicia”*⁷⁸⁹.

Sin embargo, somos minoría. Por lo cual no es de extrañar que la OEA tenga como objetivo promover la democracia representativa. Cuando en la década de los ochenta comenzó a perfilarse un debate sobre los regímenes políticos internos, debate inspirado más en la conveniencia de legitimar el pluralismo político que en la defensa de la democracia, en el Protocolo de Cartagena se incluyeron dos reformas sobre el tema. Dentro de los propósitos esenciales que constituyen el artículo 2, se agregó el de: “b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”, y dentro de los principios que establece el artículo 3 se incorpora que “e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado”. Sin embargo, el objetivo no es en esencia el mismo que el de la ONU, ya que mientras la organización procura proteger los intereses de las potencias permanentes del Consejo de Seguridad, la intención de los Estados de la OEA es que al promover y defender la democracia se reafirme el principio de no intervención, basado en el argumento que las democracias no agraden a otras democracias, fomentado no desde la ONU, sino desde el FMI y el BM, además de atraer inversiones, algo que se puede inferir de las Cumbres y de las declaraciones presidenciales y ministeriales, incluso a riesgo de implementar una democracia formal sin dar solución a los problemas intrínsecos sociales.

No es tema nuevo. La democracia representativa fue por primera vez planteada en la Conferencia Panamericana de Washington (1889), y retomada después en la **Resolución sobre la Preservación y Defensa de la Democracia en América** de 1948, a lo que siguió la aprobación del **Protocolo de Cartagena de Indias** (1985) donde se agregó la siguiente frase al Preámbulo de la Carta: “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, y en el Capítulo I se añadió que uno de los propósitos esenciales de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Como veremos en este trabajo, estos antecedentes tienen clara inspiración estadounidense, sirviendo a sus intereses anticomunistas, con la contraparte de los países latinoamericanos, que se prestan a su juego para obtener recursos económicos. La Declaración de San José (1960), y la famosa Reunión de Punta del Este de 1962 son prueba de que la democracia como gobierno es parte de una estrategia norteamericana más que una aspiración latinoamericana. En el informe **La Democracia en el Sistema Interamericano** redactado por el Comité Jurídico Interamericano (CJI/SO/II/doc.37/94) se indica que la Carta de la OEA ha establecido, en relación a la democracia, obligaciones jurídico-internacionales, tanto para los Estados miembros como para la propia Organización, por lo que se puede sostener que por estar regulado por el Derecho internacional, la democracia no es ya un asunto del ámbito de la jurisdicción interna o

⁷⁸⁹

Bolívar, Simón, *Carta de Jamaica*, en El Aleph (www.elaleph.com), extraído de www.educ.ar

doméstica de los Estados, sino un asunto de jurisdicción internacional. El quebrantamiento de la democracia en un Estado puede revestir el carácter de amenaza a la paz y seguridad internacional, entrando a la esfera de competencia de la ONU, e implica que las violaciones a su cumplimiento pueden dar lugar a responsabilidad internacional, con la obligación de restablecer esa misma democracia, si bien el cumplimiento de estas obligaciones y las exigencias de que se cumplan se encuentran, según este mismo Informe, limitadas por el respeto al principio de no intervención, manifestado en el derecho de todo Estado a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga. Según la práctica de los Estados y las resoluciones de los órganos de la OEA, tanto éstos como la organización sólo pueden realizar todas aquellas acciones que importen única y exclusivamente el ejercicio de una función propia y reconocida por el Derecho internacional. Señalando un ejemplo, si bien es lícito que un Estado rompa relaciones diplomáticas con otro cuyo gobierno no es democrático, no es admisible que intervenga en los procesos electorales de éste último ni menos realice un acto que implique amenaza o uso de la fuerza. La OEA solo puede actuar en virtud de las normas generales que la rigen, conociendo del asunto y adoptando resoluciones que tendrán el valor propio de cooperación, y la única medida aceptable es suspender al Estado cuyo gobierno no sea democrático de la participación en los órganos de la organización, aunque continúe sujeto a todas las obligaciones que emanen de su membresía. Las acciones de condena o presión a un gobierno que llega al poder mediante medios ajenos a la expresión libre de la soberanía popular no infringiría el principio de la no intervención, porque este principio deriva su autoridad del Derecho internacionalmente reconocido de que los pueblos deben decidir libremente su propio destino, derecho que se viola en su esencia cuando el poder de gobernar es arrebatado. Por esto, la intervención ilegal es la que viola la soberanía del pueblo, pudiendo tener su origen tanto en fuentes externas como internas.

Pero que Estados Unidos tenga más interés que los países latinoamericanos por la democracia no significa que éstos no la tengan. La búsqueda de la consolidación de la democracia está ligada a la amarga experiencia de las dictaduras latinoamericanas en las décadas anteriores. Por ello, se asocia al respeto a los derechos humanos, a la recuperación de la capacidad para generar un desarrollo sostenido, a la solución nacional del problema de la deuda externa, al establecimiento de un sistema internacional justo, abierto y libre de proteccionismo, al impulso del proceso de integración latinoamericana y caribeña, al desarrollo científico y tecnológico, y a la reafirmación de la identidad cultural.

De ahí que fuera la década de los noventa donde más instrumentos fueron aprobados en esta dirección, tales como los mecanismos *ad hoc*⁷⁹⁰, los buenos oficios del Secretario General o de un representante de éste (generalmente el Secretario General Adjunto); la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la Unidad de Promoción de la

⁷⁹⁰

Estos mecanismos se han aplicado para la prevención o resolución de conflictos originados dentro del Estado o aquéllos que se originan en una disputa interestatal, como en el caso de Belice-Guatemala y Honduras-Nicaragua y permiten una mayor flexibilidad e incorporar a personas de reconocido prestigio como enviados o representantes del Secretario General.

Democracia⁷⁹¹ (UPD); la Declaración de Santiago (1991) en la XXI Asamblea General, en la cual se reafirma el compromiso con la democracia y se aprueba la resolución 1080; y el Protocolo de Washington (1992).

La resolución 1080 del año 1991, hace referencia específicamente a la posibilidad de que en un país miembro deje de imperar la democracia representativa. El mecanismo establecido en 1991 en Santiago representó un cambio fundamental dentro de la OEA que hasta esa época consideraba que las disposiciones relativas a la promoción de la democracia y a su ejercicio efectivo eran meramente programáticas y deberían llevarse a cabo, de acuerdo al artículo 2 de la Carta, "dentro del respeto al derecho de no intervención." Se indica que hay que instruir al Secretario General para que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta de la OEA, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días; que la reunión *ad hoc* tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el Derecho internacional; y que el Consejo Permanente elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional. Fue invocada por primera vez en el caso de Haití en 1991 y posteriormente en Perú en 1992 y en Guatemala en 1993.

El caso de Haití fue paradigmático, porque era la primera vez que la OEA reaccionaba en defensa de la democracia y el orden constitucional de un Estado miembro; y porque los países de la OEA reconocieron el monopolio del uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, en los aspectos prácticos, la resolución es ambivalente, pues impide ejercer mayor presión sobre el gobierno *de facto*

⁷⁹¹ La Unidad para la Democracia (UPD), creada en 1990, tiene amplias posibilidades de acción para el fortalecimiento de la democracia. Primero, ha realizado un programa de resolución de conflictos, que tiene como objetivo el desarrollo de capacidades institucionales tanto en la OEA como en los países miembros de ésta, para diseñar e implementar mecanismos de diálogo y prevención y resolución de conflictos. Ha trabajado en Nicaragua, a través de la organización de la Comisión Internacional para Apoyo y Verificación, para ayudar y reinsertar a los ex-combatientes y a los afectados por la guerra civil. En Surinam estableció una Misión Especial en 1992 para apoyar las negociaciones de paz. Esta Misión ayudó en el desarme de las ex guerrilleras y al desminado de las zonas de guerra, además de asistir al gobierno en la implementación de los acuerdos de paz. En 1993 se inició una Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), a solicitud del Presidente de ese país. Esta fue la primera misión conjunta entre la OEA y la ONU, y fue establecida para verificar el respeto de los derechos humanos. Después de la vuelta al orden constitucional, en octubre de 1994, esta Misión expandió su trabajo a la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional. El trabajo de la MICIVIH concluyó en el 2000. También ha desarrollado e implementado programas especiales y misiones en países miembros, como el Programa de Apoyo al proceso de paz en Guatemala, el Programa de Cooperación técnica para la Paz y reasimilación en Nicaragua y la Agencia Especializada para el Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) en Bolivia, y puso en práctica un programa para asistir a Estados miembros interesados en promover el diálogo y la resolución pacífica de controversias. Por ejemplo, actualmente presta asistencia a las oficinas del Secretario General y del Secretario General Adjunto en las misiones en Haití y Venezuela, donde tiene a su cargo las tareas de observación de los procesos electorales.

que se pretende condenar y, lo que es más grave, se termina legitimando, como demostró el caso del Perú de Alberto Fujimori⁷⁹².

El Protocolo de Washington fue redactado para compensar esas deficiencias. Adoptado el 14 de diciembre de 1992, entró en vigencia en 1997 en el artículo 9 de la Carta reformada. Este documento determina que un Estado cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. Por supuesto, como se considera una medida extrema, la facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la OEA hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia; la decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de dos tercios de los Estados Miembros; la suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General, y será levantada con la aprobación de dos tercios de los Estados.

A estos documentos específicos sobre democracia hay que agregar el Protocolo de Managua de 1993, la Declaración de Montrouis (1995) y el Consenso de Panamá de 1996, donde se recogen las principales modificaciones de orientación e institucionales en correspondencia con los principales cambios globales y hemisféricos.

Sin embargo, la piedra angular de la promoción de la democracia es la Carta Democrática Interamericana. Este texto, adoptado el 11 de septiembre de 2001, integra en un solo documento todos los anteriormente mencionados, e indica una serie de estrategias frente a un deterioro de la estabilidad democrática en determinado país. Después de declarar en su artículo 1 que *“los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”*, establece en sus artículos 20 y 21 un mecanismo de defensa activa de la democracia en caso de que se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático de un Estado miembro de la OEA y que, en caso de que las gestiones diplomáticas hayan resultado infructuosas para restablecer la normalización de la institucionalidad democrática, puede llegar a que la Asamblea General de la OEA tome la decisión de suspender a dicho Estado miembro de su derecho de participación en la OEA. En el artículo 17 establece la opción de que un gobierno democráticamente elegido, cuando tenga problemas de gobernabilidad, recurra a la OEA con la finalidad de que la acción internacional le permita preservarla. En su artículo 18 señala que cuando *“en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación*

⁷⁹²

En abril de 1992 el Presidente de Perú, Alberto Fujimori intentó disolver temporalmente el Congreso, el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Contraloría General de la República.

colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

3.4.4. ¿Qué hizo la OEA en la crisis del 2004?

Respuesta simple: nada. El papel de la OEA no fue intervenir, como posteriormente lo intentaría en la crisis de Honduras del año 2009. Lo que tenía que hacer la OEA era aprobar la invasión en la isla, el golpe de Estado y conseguir el apoyo de los países latinoamericanos en la invasión para darle el marco legal que impediría cualquier cuestionamiento.

La Carta Democrática es clave para entender lo que pasó en Haití y por qué la OEA tuvo una mediocre actuación en este caso, en que era tan evidente que se estaba cometiendo un grave ilícito internacional. Y en este punto es necesario hablar de cómo afecta a la organización que Estados Unidos sea parte de ella. Estados Unidos se apoderó de la OEA usando la ambición latinoamericana de las “salidas fáciles”, o sea, con promesas pocas veces cumplidas de inversiones, transferencias y ayuda monetaria para solucionar los problemas estructurales de los Estados latinoamericanos. Así, tiene un organismo sumiso a sus dictámenes, desde el cual puede ejercer presión sobre los países del continente. En la OEA se reflejan la mayor parte de los males que aquejan a la ONU: la automarginación, el silencio cómplice ante violaciones del Derecho internacional, la corrupción política... Tomemos la democracia: era un régimen apreciado antes incluso de que la OEA se crease, pero eso no impidió a este organismo apoyar tácitamente gobiernos dictatoriales⁷⁹³. Incluso se ha abusado del principio de no intervención, ya que estos mismos regímenes lo invocaron para impedir la censura internacional. Sin embargo, no hubo dudas en condenar a Cuba, cuyo gobierno fue producto de una revolución, avalada (si nos atenemos a los inicios) por el mismo Derecho internacional que la OEA decide ignorar, que es el derecho de todo pueblo a la libre determinación. Y esta postura no cambiará a menos que Cuba se someta a la apertura comercial. En la actualidad, el objetivo estadounidense no es sólo anticomunista, sino económico: al mantener los lazos de dependencia económica, reafirma la obligatoriedad de los compromisos y acuerdos contraídos, sujetos a controles e imposición de sanciones de carácter supranacional, tema ligado a la polémica de la deuda externa. El único cambio que se ha producido es el hecho de que la experiencia de la década de los 70's mostró que no es conveniente económicamente

⁷⁹³ Si tomamos la resolución adoptada por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que reunida en Río de Janeiro en 1965 no se al golpe de Estado de Perú, en el que el Presidente Fernando Belaúnde fue derrocado el 3 de octubre de 1968 por las fuerzas armadas al mando del general Juan Velasco Alvarado; o al de Chile en el cual un pronunciamiento militar encabezado por el general Augusto Pinochet derribó al Presidente Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973; o en Argentina en el que las fuerzas armadas el 24 de marzo de 1976 decidieron "hacerse cargo del gobierno", destituyendo a la presidenta María Estela Martínez de Perón, asumiendo una junta militar presidida por el general Jorge Videla. Los nuevos gobiernos fueron reconocidos sin mayores dificultades por prácticamente todos los gobiernos americanos en aplicación del criterio de la efectividad. Tan sólo en el caso de Chile, México, sobre la base de la doctrina Estada, procedió a retirar a sus agentes diplomáticos de Santiago suspendiendo sus relaciones diplomáticas, que fueron restauradas cuando se produjo en Chile el restablecimiento de la democracia.

hablando apoyar regímenes dictatoriales militares, ya que (salvo la excepción de Chile) tienden a ser nacionalistas y proteccionistas. Eso, en un mundo globalizado, no es aceptable, salvo que las medidas proteccionistas las apliquen países como Francia o Canadá.

Estos antecedentes son los que impiden a los países latinoamericanos abandonar su lucha por defender el principio de no intervención, si bien se han establecido dos corrientes: la primera, basada en el consabido principio de razones humanitarias, reconoce que no puede ser absoluto, ya que es necesaria la intervención cooperativa y multilateral, o sea, aquella que nace de la cooperación de los Estados para apoyarse mutuamente en sus desarrollos, ejemplificada en los Grupos de Amigos (el más famoso es el de Haití); o que si se ha de producir una intervención no sea de forma violenta, privilegiando fórmulas de coordinación de esfuerzos y de soluciones en contraposición a medidas de presión de tipo coercitivo; la segunda corriente, más reducida, mantiene la postura tradicional de respeto al principio de no intervención como absoluto, y considera que el concepto de soberanía debe mantenerse dentro de los parámetros fundacionales. Esta tendencia privilegia y asume el concepto de soberanía como absoluto indivisible e indiscutible, ya sea como orientación y aspiración de autoridad hacia el interior, o como la igualdad en la independencia respecto a otros estados naciones. Chile, Argentina y Brasil son los principales países de la primera opinión; México encabeza la segunda.

Este debate, presente en las relaciones actuales (el caso del intervencionismo chapista esta permanentemente en la agenda de la OEA) se hace más ácido cuando se trata de constatar la eficacia de la Carta Democrática. Si bien el principio de igualdad es, teóricamente, más fácil de aplicar en América, ya que la mayor parte de los países tienen similar desarrollo político-económico, y existen lazos comunes, la realidad ha mostrado que incluso bajo este marco no es posible aplicar de forma automática e idéntica, ni los instrumentos ni las sanciones en todos los casos, ni se pueden esperar que surtan los mismos resultados, lo que hace poner en duda la capacidad de aplicar sanciones a todos por igual.

Cuestionar las actuaciones de países como Brasil, México, o Canadá (no olvidamos a Estados Unidos, sólo que es obvio que este país jamás será sancionado por la OEA por sus actos ilícitos), siempre tendrá un carácter declarativo más que determinante, lo que conlleva a la conclusión de que será más factible y cómodo aplicar sanciones a los países pequeños y débiles de la región. O sea, el mismo esquema tradicional de injusticia continental. Además, la realidad es que los países latinoamericanos funcionan por relaciones estratégicas, lo cual dificulta más tomar medidas con un determinado país.

Pero lo realmente grave es el hecho de que se acepte un modelo político que erosiona a la nación. La democracia representativa que se plantea desde la OEA y desde la ONU significa en la práctica atender a los aspectos formales de los derechos civiles (elecciones, leyes sobre libre expresión, pluripartidismo, elecciones periódicas, alternancia gubernamental, etc.) ignorando los derechos sociales y económicos del pueblo. O sea, permite a los electos gobernar, pero sin poder real de decisión, en

particular sobre el delicado y controvertido tema de la distribución social de la riqueza, que es donde nacen todas las revoluciones. En suma, legitimación de gobiernos para satisfacer las necesidades de seguridad de los inversores extranjeros, manteniendo los mismos lazos de dependencia y de relaciones económicas subordinadas.

En la crisis haitiana del 2004, la OEA no hizo realmente nada. Las acciones y la iniciativa fueron del CARICOM, como hemos visto y como analizaremos más adelante. Esto llevó a un duro cuestionamiento de la función del organismo. Según los numerosos detractores, la Carta establece para esta situación una serie de mecanismos que no funcionaron, indicados en la resolución "Democracia Representativa", adoptada el 5 de junio de 1991, donde se señala que se debe *"instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación."*

El hecho que la OEA además ignorase las doctrinas Tobar y Estrada (que hemos estudiado en el primer capítulo), y no impusiera su cumplimiento es tan grave como la violación por parte de Estados Unidos y Francia, fue otro motivo de queja, porque ambas doctrinas son consideradas por este organismo como partes de su piedra angular. Pero ello tiene explicación si consideramos la complejidad de aplicación de ambas. En lo que se refiere a la doctrina Estrada, durante la década de los sesenta hasta los ochenta, cuando coexistieron regímenes democráticos con dictatoriales, no pudo establecerse un acuerdo entre los Estados y la OEA de que la legitimidad y el reconocimiento están asociados a la democracia, ya que el criterio de la legitimidad (opuesto al de la efectividad, ya que propicia que no se reconozcan a los gobiernos que han tenido su origen mediante el derrocamiento de los gobiernos legítimamente constituidos) no obtuvo apoyo de la mayoría de los gobiernos ni un respaldo institucional significativo, salvo la resolución adoptada por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que reunida en Río de Janeiro en 1965, "recomendó" a los Estados de la OEA que al producirse el derrocamiento de un gobierno y su sustitución por un gobierno de facto, iniciasen el intercambio de opiniones y que, entre otros elementos, considerasen como criterio para el reconocimiento la circunstancia de *"si el gobierno de facto está dispuesto a tomar las medidas necesarias para la celebración de elecciones dentro de un período razonable, dando a su pueblo la oportunidad de participar libremente en el correspondiente proceso electoral"*. Ello no ha cambiado hasta ahora. Nunca ha habido un criterio único de cómo aplicar medidas contra los gobiernos no democráticos. En cuanto a la Tobar, la conducta tradicional fue exigir que el gobierno que había asumido el poder ejerciera un control efectivo en todo el territorio del Estado respecto a sus órganos administrativos, que tuviese perspectiva de estabilidad y que contase con la aquiescencia de la población, lo que expresaba que al menos no hubiese una resistencia armada a las nuevas autoridades. El cumplimiento de estos requisitos es lo que se conoce como la doctrina o el criterio de la efectividad. No es entonces una actitud novedosa que la OEA, nuevamente, acepte los hechos consumados.

Y por eso más que el papel de Estados Unidos y de Francia en la crisis de Haití (que ni siquiera se puso en duda que fue ilegal), el centro de los debates fue la mediocridad de la OEA, sobre todo si se compara con la actitud del CARICOM.

3.5. La participación del CARICOM.

Si la OEA se mantuvo en un plano de casi semiinutilidad en esta crisis, cosa que contrasta con lo ocurrido en Haití en 1994, CARICOM y sobre todo por quién entonces encabezaba al organismo, el presidente de Jamaica, Percival James Patterson.

Patterson, como hemos visto más atrás al resumir la crisis del año 2004, puso en una situación muy difícil a Estados Unidos y a muchos gobiernos cuando abiertamente y sin ninguna diplomacia comenzó a cuestionar lo ocurrido en Haití, planteando una serie de dudas a la versión oficial. Aun cuando el CARICOM finalmente tuvo que aceptar los hechos consumados en noviembre de 2004 y reconocer al nuevo gobierno, durante meses hizo serias acusaciones contra Estados Unidos y Francia sobre todo, que por más que esos gobiernos desecharon no fueron suficientes para esconder los hechos que hemos mencionado de por qué debían derrocar a Aristide y de por qué hundieron a un país en el más terrible desastre.

3.5.1. ¿Qué es el CARICOM?

La Comunidad del Caribe (en inglés, Caribbean Community o CARICOM) nació el 4 de julio de 1973 con la firma del Tratado de Chaguaramas por los primeros ministros de cuatro naciones (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) con el fin de fortalecer sus lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe. Su antecedente más directo fue la West Indies Federation (1959-1962), un intento de aglutinar a las colonias británicas de las Antillas en un estado unitario independiente, y la Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) en 1965. El objetivo fue intentar mantener, al menos, una política económica común, ya que el aspecto político no había sido posible. Sin embargo era un acuerdo básico, que no incluía el libre tránsito de personas y capital, entre otros temas. Con el Tratado de Chaguaramas en 1973 se impulsaron estos aspectos, así como la cooperación en políticas agrícolas, industriales y de relaciones extranjeras. Una característica de los miembros del CARICOM es el hecho que la mayor parte de ellos pertenecen a la Mancomunidad Británica de Naciones.

Pertenecen al CARICOM Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago. Los países que participan en calidad de observadores son Anguilla, Islas Caimán, México, Venezuela, Aruba, Colombia, Antillas Holandesas, Bermudas, República Dominicana y Puerto Rico, mientras que Islas Vírgenes es miembro asociado. La comunidad nació bajo el nombre de Comunidad y Mercado Común del Caribe a raíz del Tratado de Chaguaramas suscrito entre los primeros ministros Errol W. Barrow de Barbados, L.F.S. Burnham de Guyana, Michael Manley de Jamaica y Eric Williams de Trinidad y

Tobago el 4 de julio de 1973. El Tratado fue modificado en febrero de 1992 para cambiar el nombre del organismo al actual y redefinir sus objetivos. El 2 de julio de 1991 los territorios británicos de Islas Turcos y Caicos e Islas Vírgenes Británicas se incorporaron como miembros asociados e igualmente lo hicieron los territorios de Anguila en 1992, Islas Caimán en 2002 y Bermuda en 2003.

Los objetivos del CARICOM son:

- La integración económica de los estados miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común.
- La coordinación de las políticas exteriores de los estados Miembros.
- Promover la cooperación en los ámbitos educativos, culturales e industriales.

Pese a ser una organización principalmente económica, el CARICOM sin embargo ha ido tomando otras atribuciones. Entre ellas, la de mediador en los conflictos en los países miembros. Así, cuando comenzó la crisis, CARICOM inmediatamente fue adoptando medidas diplomáticas para restablecer el orden y el diálogo en Haití.

3.5.2. ¿Qué hizo CARICOM en la crisis del 2004?

Cuando comenzó a ser evidente que Aristide enfrentaba una grave crisis político-social y económica, CARICOM inició gestiones para contactar a la oposición con el gobierno, y tratar de mediar para que se encuentre una solución a la crisis. Sin embargo, los líderes opositores señalaron que sólo hablarían con los representantes del CARICOM para informarles su punto de vista del conflicto, pero que no aceptarían mediación alguna, a no ser que fuera para arreglar la salida de Aristide del gobierno.

Ante la serie de dificultades que iba encontrando, CARICOM envió a un equipo dirigido por Colin Granderson (quien dirigió la misión de la ONU en 1994) se encuentra en el país para alentar a las partes a dialogar. Solicitó a la ONU una fuerza internacional de paz a Haití.

Recordemos la situación que se generó tras el 200° Aniversario de la "primera república negra de América": Aristide no cuenta con ningún apoyo internacional salvo el del presidente Mbeki de Sudáfrica. El 2 de enero, el Grupo de los 184 presenta una alternativa de transición para preparar e incitar la salida de Aristide. El 7 de enero, una manifestación degenera en revuelta. Estados Unidos acusa al gobierno de Haití de no ser democrático. El 13 de enero, el mandato de los diputados y de dos tercios de los senadores expiraba, pero la oposición se negó a nombrar sus delegados a la Comisión Electoral y Aristide no pudo organizar las elecciones.

En medio de esta situación, el CARICOM se ofreció como mediadora y el 31 de enero de 2004, presenta un Plan de Acción Previo, seguido en febrero de un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis en la reunión sobre Haití celebrada en Kingston, Jamaica, en el que participaron las Bahamas por el CARICOM, Canadá,

Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea, para ayudar a solucionar la crisis política. Este plan se resumió en los siguientes puntos:

1. Cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la OEA
2. Necesidad de negociar normas para las manifestaciones.
3. Liberación de los detenidos.
4. Desarme de las pandillas armadas.
5. Establecimiento de un consejo asesor de base amplia.
6. Designación de un nuevo gobierno mediante el nombramiento de un Primer Ministro independiente que goce de la confianza del público.
7. Implementación de la Carta sobre Sociedad Civil, de la CARICOM.

Este plan fue respaldado por la OEA, que en ese entonces respaldaba a Aristide como presidente, pero lo instó a respetar los derechos humanos en el país y compromisos asumidos con la comunidad internacional. Y se decidió presentarlo directamente en Puerto Príncipe a Aristide y a la oposición. Para ello, partió una delegación compuesta por el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, el Ministro de Canadá responsable para los países franco-parlantes, y el Embajador francés en Puerto Príncipe, así como delegados de la OEA y del CARICOM.

El 21 de febrero del 2004, Aristide aceptó el Plan de Paz, propuesto por mediadores faltando la aprobación de los opositores políticos, un grupo compuesto por empresarios, partidos políticos y grupos de derechos civiles, que finalmente lo rechazó, diciendo que dudaban que el mandatario implementara las reformas e insistieron en su renuncia.

El 25 de febrero, 2004 El presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, Wang Guangya, de China, hizo hoy un llamamiento tanto al gobierno como a la oposición de Haití para que acepten el plan internacional de reconciliación y se abstengan del uso de la violencia. Al día siguiente, y en nombre del CARICOM, el ministro del Exterior de Jamaica, Keith Knight, urgió a la ONU a enviar “urgentemente y de forma inmediata” una fuerza internacional de paz a Haití. Entre tanto, Francia presentó al Consejo de Seguridad una carta en la que pide a la ONU la aprobación del establecimiento de una fuerza internacional de paz que se encargue de restablecer el orden público y apoyar la ayuda humanitaria en Haití.

Entonces ocurre el desastre. el 29 de febrero, Aristide es depuesto, y se sube a un avión que le lleva fuera de su país- Asume la jefatura del Estado el Presidente de la Corte de Casación (Tribunal Supremo), Boniface Alexandre, a quien le corresponde el cargo según la Constitución haitiana, y quién deberá convocar elecciones en un plazo de 90 días. El nuevo presidente solicita apoyo internacional. En horas de la noche el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el envío de una fuerza multinacional de tres meses para *"contribuir a crear un ambiente seguro y estable"* en Haití; sin embargo, horas antes Estados Unidos y Francia dispusieron contingentes militares para ayudar a restablecer el orden.

Entonces, como ya indicamos, cuando se pensaba que todo había concluido exitosamente, Aristide da una entrevista en CNN que pone en entredicho lo que pasó esa madrugada del 29 de febrero y en realidad todo lo que estaba ocurriendo.

De pronto CARICOM, que hasta ese momento había actuado de manera bastante habitual, o sea, manteniendo la diplomacia, desata un conflicto político al acusar a Francia, Estados Unidos y a la comunidad internacional de fallar en Haití, por permitir la expulsión por la fuerza de las armas de un presidente elegido democráticamente.

¿Qué ocurrió?

Cuando el golpe era inminente, Aristide envió a sus hijas fuera de la isla en un avión hacia Jamaica. Luego de ser derrocado, y tras rechazar la invitación de Panamá y Costa Rica para asilarse ahí, Aristide se dirigió a la República Centroafricana.

Luego vinieron las entrevistas a CNN y a la prensa francesa que hemos mencionado antes. La versión de Aristide de lo que ocurrió el 29 de febrero contradecía lo que decía Estados Unidos, pero concordaba con las operaciones injerencistas tradicionales lanzadas por Estados Unidos en diversas naciones del hemisferio a lo largo del siglo pasado, con el intervencionismo evidente con que la Casa Blanca venía operando ante la crisis haitiana y con la manifiesta antipatía del gobierno republicano de Bush hacia el ex cura salesiano.

La idea que entonces surgió y que hasta ahora no se ha desmentido es que Francia decidió enviar a Aristide a un país alejado de Haití donde no pudiera obtener ningún apoyo para regresar. Pero algo salió mal, porque el 15 de marzo, mientras tomaba posesión del cargo de presidente Gérard Latortue, antiguo ministro de Exteriores y funcionario internacional sin filiación política, que fue elegido por un "Consejo de Sabios" de siete miembros con el visto bueno de la comunidad internacional y de la potencia tutelar, Estados Unidos, Aristide partió de Bangui compartiendo vuelo con una delegación de legisladores estadounidenses y jamaicanos, así como con miembros del lobby afroamericano prohaitiano TransAfrica (que sustentaba la teoría de una conspiración urdida por la CIA, el subsecretario de Estado Roger Noriega y el embajador de Estados Unidos ante la ONU, John Negroponte, para echar a Aristide del poder), y tomó tierra en el país caribeño en respuesta a la invitación cursada por el primer ministro Patterson para una estancia de 10 semanas en la isla.

Según Claude Ribbe, esa delegación salvó a Aristide de su muerte.

... en parte gracias a las entrevistas que se habían transmitido a través de RTL y TF1, entrevistas que dieron mucho que hablar, Bozizé no tuvo más remedio que dejar ir a Aristide cuando un avión fletado por los amigos demócratas del presidente (avión en el que llegaron Maxime Waters y Randall Robinson) aterrizó en Bangui días más tarde. A pesar de los deseos de estadounidenses y franceses, Aristide pudo irse a Jamaica y reunirse allí con sus dos hijas.

Supe posteriormente que estaba previsto que el presidente –como yo lo presentía, seguramente al igual que él mismo – encontrara la muerte en su prisión de Bangui. No puedo afirmar que Villepin estuviese implicado en la preparación de ese asesinato. Pero, en la medida

*en que he obtenido la confirmación y la prueba irrefutable de que el asesinato estaba efectivamente programado, me imagino que no es difícil que el ministro francés de Relaciones Exteriores estuviera por lo menos informado de lo que iba a suceder.*⁷⁹⁴

La presencia de Waters en el avión no es casual. Una de las últimas llamadas de Aristide como presidente fue a ella, con el fin de ella pudiera testimoniar e impedir que se le presentase a la opinión pública como alguien que se ha “suicidado” al estilo Allende. O sea, que se mostrase el cadáver de Aristide como alguien que antes de entregar el mando prefiere suicidarse, tal como es la versión oficial de la muerte del presidente chileno Salvador Allende en 1973. Aristide tenía toda la razón de temer eso, a fin de cuentas, todo el golpe del 2004 apestaba a lo ocurrido con Allende en Chile. Esa llamada salvó a Aristide de morir en Haití, y luego volvería a salvarle de morir en la República Centroafricana.

Tras la llegada de Aristide a Jamaica, CARICOM arreció su duro ataque a Estados Unidos y a sus aliados en el golpe de Estado contra Aristide. Tras el 29 de febrero, sus miembros se reunieron el 2 y 3 de marzo de 2004 en Kingston, Jamaica, en una sesión de emergencia para considerar la situación en Haití. CARICOM había intentado poner fin a la crisis, incluso enviando cartas al Presidente Aristide con el fin de ofrecerle apoyo para cualquier medio de reconstrucción democrática, y señalando que era indispensable hallar una solución institucional a la emergencia. En esa reunión se consideró no solo la situación presente de la isla, sino la persistencia de la violencia. Por eso, su análisis se centró en el derrocamiento en sí. Reafirmando los principios fundamentales de buen gobierno dentro de la Comunidad del Caribe, basados en la Carta de la Sociedad Civil así como en los principios en la Declaración de Québec y en la Carta Democrática Interamericana, subrayó que estas obligaciones deben ser utilizadas para determinar la naturaleza democrática del gobierno de Aristide. Y en una situación poco común, CARICOM acusó directamente a Estados Unidos y a Francia por su rol en Haití. Esta responsabilización de la crisis la hizo Patterson, que si se demostraba que Aristide había sido empujado a dimitir y huir contra su voluntad, *"Haití y los líderes y gobiernos de toda la región elegidos democráticamente"* estarían ante un *"precedente muy peligroso"*. Además, si era cierto lo que decía Aristide se demostraría la hipocresía por parte de los Estados Unidos, que se mostraban contentos de ver que un presidente relativamente de izquierdas era apartado del poder (un posible precedente para Venezuela o Cuba), mientras decían actuar en interés de la democracia citando también opiniones similares de miembros del Congreso de los Estados Unidos.

El gobierno estadounidense declaró que la crisis estuvo motivada por Aristide, que no estaba actuando en el mejor interés de su país, y que su expulsión era necesaria para la estabilidad futura del país. La ONU y la OEA no hicieron declaraciones al respecto.

Posteriormente, el CARICOM declaró que la Resolución 1529 legitimaba el golpe de Estado y su gobierno militarmente impuesto, basándose no solo por las

⁷⁹⁴ Ribbe, Claude. “El francés Régis Debray, pseudo-revolucionario y auténtico informador-topo saboteador de los servicios de inteligencia”, en Cuba la Gran Nación, <http://cubalagrannacion.wordpress.com/2010/02/22/el-golpe-contra-jean-bertrand-aristide/>

declaraciones del depuesto Presidente Aristide, sino por la actitud de los países que apoyaron al Presidente interino.

*“En un despacho fechado el 8 de marzo se puede leer: El primer ministro de Jamaica, Percival Patterson, aseguró hoy que la Comunidad del Caribe (CARICOM) se rehúsa a participar en la fuerza multilateral internacional de Naciones Unidas para la crisis haitiana. En un comunicado difundido por la cancillería se informó que Patterson, como actual Presidente de CARICOM, explicó en profundidad al enviado especial de la ONU para Haití, Reginald Dumas, los esfuerzos del bloque regional por solucionar la difícil situación en la ex colonia francesa. Destacó que este lunes se enviaría al Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, un reporte sobre las discusiones sostenidas el pasado fin de semana entre Patterson y Dumas. De acuerdo con la declaración, el premier jamaicano expresó desencanto con la evolución de los acontecimientos en Haití y explicó que CARICOM tomó varias decisiones, incluida la no participación en la fuerza multilateral desplegada en ese país antillano. A raíz de la salida del poder del Presidente Jean Bertrand Aristide el pasado 29 de febrero y ante las acusaciones del ex sacerdote católico acerca de que había sido víctima de 'un golpe de estado moderno' orquestado por Estados Unidos, Patterson exigió una investigación seria sobre el asunto. El Presidente de CARICOM recalcó entonces que no se podía encontrar ninguna excusa al retiro anticonstitucional de cualquier dirigente, al tiempo que advirtió que lo ocurrido en Haití constituye un precedente muy peligroso para todos los dirigentes democráticamente electos y los gobiernos del mundo”.*⁷⁹⁵

Para Patterson y el CARICOM, el Plan de Acción Previa había sido desarrollado con plena participación de Estados Unidos, Canadá, la OEA y la UE y apoyado por la Comunidad Internacional con el fin de preservar el Estado de Derecho, y reconocía como legítimo tanto al Presidente Aristide como a la oposición no armada. Por eso, consideraban inaceptable la forma como fue adoptada la Resolución 1529 por parte del Consejo de Seguridad, porque la ayuda había sido solicitada antes por Aristide y por la misma CARICOM, pero el Consejo sólo había decidido actuar después del derrocamiento. Acusaban que sus medidas para preservar el orden democrático en la isla habían sido usadas por los gobiernos norteamericano y francés para conseguir la salida de Aristide. Si habían actuado en busca del bien y la seguridad de los haitianos, como el gobierno estadounidense había declarado, así como que la crisis estuvo motivada por Aristide, quien no estaba actuando en el mejor interés de su país, y que su expulsión era necesaria para la estabilidad futura de Haití, eso no estaba probado por los hechos. Estos indicaban que la violencia aumentaba a pesar de la presencia de las fuerzas extranjeras, o que incluso a raíz de ella.

No ayudaba en nada a la versión norteamericana que mientras el ex presidente estaba en Jamaica, Latortue tuviera actitudes amistosas con Guy Philippe y que aprobase todos los actos cometidos por la oposición, incluyendo los desmanes y las muertes. Menos todavía que Estados Unidos comenzara a amenazar al CARICOM y a Jamaica. Aún cuando Patterson tuviera dudas sobre lo que Aristide le dijera, el obligarle mediante presiones a callar y que viera como en Haití las cosas lejos de solucionarse seguían empeorando no ayudaba para nada a la causa de Estados Unidos y del nuevo gobierno haitiano. Menos todavía si se recuerda que un par de años antes, en el 2002,

⁷⁹⁵

Teitelbaum Alejandro (2004), *op.cit.*

Venezuela había sufrido un intento de golpe de Estado, en el que participó Estados Unidos con la complicidad del gobierno de España encabezado por José María Aznar.

Tampoco que en el golpe estuviera involucrado Roger Noriega, que como hemos comentado era bastante odiado a nivel continental. El Centro para la Investigación Cooperativa (Center for Cooperative Research) tiene evidencias de que Noriega puso en circulación demandas para remover a Aristide ante la OEA en febrero de 2004. Una vez que los Estados Unidos ayudaron a derrocar al presidente Aristide, Noriega aplaudió de inmediato el ascenso del primer ministro Gerard Latortue, quien asumió el cargo a pesar de que vivía en Florida en ese momento y de que era, por lo tanto, inelegible para la presidencia bajo la ley constitucional haitiana. En medio de la violencia rampante y del caos, Noriega celebró el derrocamiento del gobierno haitiano, señalando ante el Congreso: *Ahora podemos fomentar un nuevo comienzo si ayudamos a Haití a construir una democracia que respete el imperio de la ley y proteja los derechos humanos de sus ciudadanos.*

Menos servía a Estados Unidos que Aristide firmase su declaración de dimisión en presencia de James B. Foley, embajador de Estados Unidos, y de Thierry Burkard, embajador de Francia.⁷⁹⁶ Si Aristide hubiera podido elegir, obviamente no habrían sido ellos testigos de su renuncia. Para el CARICOM, la versión que sonaba más lógica era que ambos embajadores participasen directamente en el golpe y que se presentasen ante Aristide con apoyo militar, obligando a Aristide a firmar una declaración preparada de antemano por los golpistas a fin de evitar un baño de sangre. Concuera más con lo que estaba pasando que Aristide rechazase firmar el documento, y que en vez de renunciar redactase el documento en créole que hemos mencionado.

Así que, viendo que no había forma de conocer la verdad más que una, los mandatarios del CARICOM comenzaron una campaña para promover en la Asamblea General de la ONU un debate que clarificase la posible injerencia exterior en los sucesos que condujeron al desenlace del 29 de febrero. Como sabemos, esa idea no prosperó. Primero porque se había aprobado la resolución 1529, que era la aprobación *a posteriori* de la invasión. Y, posteriormente, CARICOM se tuvo que enfrentar con la negativa del Secretario General Kofi Annan, que rechazó cualquier tipo de indagación. ¿Por qué? No dio nunca una explicación satisfactoria que pueda citarse.

El problema es que cuando se trata de Estados Unidos y de sus acciones, es difícil enfrentarse a ese país sin recibir algún tipo de amenaza. Y así ocurrió en este caso. Durante meses Jamaica y el CARICOM resistieron las presiones norteamericanas, incluso abiertamente se negaron a que Latortue participase en la cumbre de CARICOM del año 2004 a raíz del enojo de varios gobiernos de la región. El punto de disputa era la cláusula democrática del organismo por el cual el CARICOM sólo acepta que formen parte de él gobiernos electos democráticamente. Pues bien, como Haití había sido objeto

⁷⁹⁶ De acuerdo con la información disponible, y tomando en cuenta los antecedentes golpistas de la política exterior estadounidense en América Latina, la salida del poder del ex Presidente Jean Bertrand Aristide fue provocada por un golpe de Estado urdido en las esferas del poder de Washington, en el cual participaron el embajador estadounidense en Puerto Príncipe, James Foley; el secretario de Estado, Colin Powell; el Presidente George W. Bush; el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, y la consejera presidencial de Seguridad, Condoleezza Rice. "La mano de Washington" 3 de marzo del 2004 La Jornada en www.rebellion.org

de un golpe de Estado y de una invasión, que había impuesto un gobierno interino, Haití debía retirarse del CARICOM. San Cristóbal-Nevis, San Vicente y Jamaica dijeron que no querían que Latortue asistiese a ninguna reunión y la mayor parte de la organización comenzó a discutir la expulsión de la isla. Estados Unidos comenzó a amenazar (a través de la entonces Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice) a los países de CARICOM para que abandonasen la práctica de admitir en la organización sólo a gobiernos democráticos y no insistieran en que hubiese una investigación por parte de la ONU. Esto es una clara violación de las doctrinas Tobar (que niega el reconocimiento a todo gobierno de hecho surgido de revoluciones contra la constitución) y Estrada (en cuanto a que no pueden otros gobiernos decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros)

Durante meses, como ya mencionamos, el CARICOM se negó a dejarse vencer. Sin embargo, la resistencia no podía mantenerse indefinidamente, y a partir de noviembre de 2004, los miembros de CARICOM reconocieron la situación de facto haitiana y han prometido cooperar y ayudar... no sin antes asegurarse que Aristide estuviera lejos de Estados Unidos. Así, cuando Aristide abandonó Jamaica, se dirigió a Sudáfrica, donde se encuentra en estos momentos, bajo la protección del CARICOM.

Esta postura de abierto desafío no fue seguida por otros países. Veremos la de los cuatro más importantes: República Dominicana, Chile, Brasil y Argentina.

3.6. La postura de los principales países latinoamericanos que participan en Haití.

El papel de República Dominicana en esta crisis fue fundamental. Históricamente, las relaciones fronterizas de este país con Haití son complejas a pesar de compartir la misma isla⁷⁹⁷. Durante la dictadura de Trujillo, se construyó en la República Dominicana una ideología anti-haitiana a la luz de la cual se produjeron muchos estereotipos y prejuicios, acompañados de los supuestos propósitos expansionistas de los haitianos, llegando a distorsionar el hecho de la incipiente inmigración haitiana como una estrategia de re-ocupación del territorio dominicano⁷⁹⁸,

⁷⁹⁷ La frontera haitiano-dominicana se encuentra en un Tratado de 1929, mediante el cual la República Dominicana concedió a Haití territorios ocupados desde 1856 por los haitianos. Con este plan, el Presidente dominicano de la época quería ofrecerle un ambiente distinto al lado dominicano de la frontera, logrando asentar familias campesinas europeas en la zona fronteriza, intento que fracasó porque no pudieron adaptarse al clima y a la dureza del sitio, mientras los haitianos continuaron cruzando la frontera. Este Tratado fue perfeccionado el 9 de marzo de 1936, con la firma de un "Protocolo de Revisión", donde se acordó la construcción de una carretera internacional que serviría en algunas de sus secciones como lindero entre ambos países.

⁷⁹⁸ El 28 de septiembre de 1937 en la mañana se inició al sur de Dajabón el exterminio de los residentes haitianos, los mataban con cuchillos, palos y machetes con la intención de que pareciese un motín llevado a cabo por campesinos dominicanos; intensificándose y expandiéndose a partir del 2 de octubre. Entre 12,000 y 25,000 haitianos fueron asesinados en esta matanza. El ministro haitiano en Santo Domingo Evremont Carrié, se presentó delante Trujillo para presentar sus quejas al respecto, y aun cuando Trujillo dio órdenes para parar la operación, la matanza continuó hasta el 15 de noviembre de forma disminuida y esporádica. Desde el sur de Dajabón se extendió por toda la zona norte, hasta llegar al

al mismo tiempo que influía en la política interna haitiana, sobre la base de corromper importantes personalidades, incluyendo Presidentes haitianos que obtenían beneficios de la importación de braceros para la industria azucarera dominicana (un ejemplo de esto fue el gobierno de Leslie Lescot quien prácticamente estaba al servicio de Trujillo). Las acciones tomadas por Trujillo contra los haitianos ocupó tardíamente la atención de Estados Unidos, país que finalmente decidió apoyar la aplicación de las medidas continentales de solución de controversias contenidas en el Tratado Gondra⁷⁹⁹. Pero las medidas psicológicas de Trujillo tuvieron éxito: hasta el día de hoy hay un rechazo en bloque de todo lo que proceda de Haití. Esta desconfianza y rechazo no se superó en el período post-duvalierista, principalmente porque en contra de los esfuerzos gubernamentales persisten dos problemas: la permeabilidad fronteriza y el régimen laboral de los haitianos en República Dominicana⁸⁰⁰. Al ganar las elecciones de 1990, Aristide acusó a la República Dominicana de esclavizar la mano de obra haitiana en los campos de caña y bateyes. El Presidente dominicano Joaquín Balaguer Ricardo respondió emitiendo un decreto de repatriación (No. 233-91, emitido el 13 de junio de 1991), medida que se aplicaría a los zafreiros haitianos menores de 16 años y mayores de 60. Pero demostró ser ineficiente, porque el sistema de abuso laboral continúa hasta el día de hoy.

En el golpe de Estado de 1991, si bien el gobierno dominicano no apoyó formalmente a los golpistas, la tradición autoritaria del Presidente dominicano Balaguer y su distanciamiento con el Presidente Aristide, (debido principalmente al manejo de la cuestión migratoria de este último; quien apela a los organismos internacionales para forzar a una mejoría a la situación de los inmigrantes haitianos en el país vecino), hacen sospechar que los militares haitianos encontraron un fuerte apoyo, sobre todo para resolver la logística de aprovisionamiento que les dificultaba el embargo impuesto por la ONU y la OEA. Al mismo tiempo, Balaguer lanzó la acusación. Aun cuando esta denuncia de unificación isleña tiene fundamento, ya que las ONGs tratan de llevar la mayor cantidad posible de haitianos a los que se le pueda transferir la nacionalidad dominicana para crear una relación donde las dos naciones establezcan una relación

este. La Vega, Bonao, Puerto Plata y Samaná fueron los más afectados, pero las provincias donde más haitianos residían, eran Barahona y Azua, donde no hubo asesinatos en octubre, sino en febrero de 1938 aunque en menor escala.

⁷⁹⁹ El 18 de diciembre la Cancillería Dominicana accede a participar bajo el Pacto Gondra. En este, se organizan dos comisiones, una de investigación y otra permanente las cuales darían curso a las negociaciones entre ambos países. El Estado haitiano demandaba una indemnización y por primera vez surge una cifra de indemnización Trujillo se ofrecía a pagar al Gobierno Haitiano US\$750,000 (US\$150,000 cuando los congresos de ambos países hubiesen ratificado el acuerdo y US\$100,000 anuales entre enero de 1939 y enero de 1944). Después de todas las negociaciones, se acordó una indemnización de US\$750,000. El 31 de enero de 1938, la Comisión Permanente del Pacto Gondra se reunió en Washington para la firma del acuerdo entre ambos Estados.

⁸⁰⁰ Durante la dictadura de Trujillo, se contrataron braseros haitianos, los cuales eran prácticamente vendidos como esclavos por el gobierno haitiano para después ser repatriados, práctica que venía realizándose desde la intervención norteamericana del 1916 y continuada por las dictaduras y demás gobiernos dominicanos. En la crisis de los 80s, esta situación fue pandémica, ya que confluyeron dos factores nefastos: el declive de la producción azucarera y abandono del campo, el crecimiento del turismo, la multiplicación de las zonas francas y la creciente economía de servicios y urbanización en República Dominicana versus el regeneramiento político-económico y social de Haití.

insular de unificación territorial, no es menos cierto que la República Dominicana ha puesto su granito en la situación histórica desastrosa de Haití.

Durante el segundo gobierno de Aristide, las relaciones haitiano-dominicana poco mejoraron, pese a que había lazos de amistad personal entre el mandatario haitiano y el Presidente dominicano Rafael H. Mejía Domínguez. Mejía buscó incrementar las relaciones con Haití, levantando la consigna de que entre los dos países existe un "matrimonio sin divorcio". La estrategia evidenciaba el deseo de convencer a la comunidad internacional de que el bloqueo de la ayuda al gobierno haitiano es un factor que refuerza la crisis, que contribuye a profundizar el estado de pobreza de la población haitiana, y que al mismo tiempo aumenta la presión migratoria sobre la República Dominicana.

Es por todos estos antecedentes que en la crisis del 2004 pocos analistas dudan de la participación del gobierno dominicano apoyando a Estados Unidos y a Francia. Si pensamos que fue desde República Dominicana que llegó la fuerza militar extranjera y los paramilitares que ocupaban la Haití desde mediados de febrero, vemos que la parte este de la isla no es precisamente anti-intervención.

Ahora bien, cuando vemos el caso de Chile, Argentina y Brasil la situación cambia diametralmente.

La información que manejaban los gobiernos latinoamericanos en líneas generales era que, a principios de febrero de 2004, estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaïves que se propagó a otras ciudades, y cuyas cabecillas amenazaron con entrar a Puerto Príncipe y llevar su revuelta hasta las últimas consecuencias. El 29 de febrero en la mañana, el Presidente de Haití Aristide abandonó el país. A las pocas horas, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, juró como Presidente interino, y en esa calidad autorizaba la entrada de tropas en Haití. El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1529 (2004) en que autorizaba el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP, o Military Interin Force in Haití MIFH) y declaraba su disposición a establecer una fuerza de estabilización y seguimiento de las Naciones Unidas para apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable⁸⁰¹. La FMP inició inmediatamente su despliegue a Haití, como se había autorizado en la resolución, para poder dar tiempo al Secretario General a que, en base a la información que la misión y el equipo multidisciplinario de evaluación aportasen, decidiera una línea de restablecimiento para Haití.

⁸⁰¹ La resolución pide "a los Estados Miembros que con carácter urgente aporten personal, equipo y otros recursos financieros y logísticos necesarios a la Fuerza Multinacional Provisional e invita a los Estados Miembros contribuyentes a informar a las autoridades de la Fuerza y al Secretario General acerca de su intención de participar en la Misión y subraya la importancia de tales contribuciones voluntarias, que ayudarán a sufragar los gastos de la Fuerza Multinacional Provisional, que correrán por cuenta de los Estados Miembros participantes."

Chile cuenta con un marco jurídico para este tipo de misiones. Ello está contenido en el Libro de Defensa Nacional⁸⁰². La política del Estado chileno para considerar para una participación activa en una misión son:

- los generales especifican que Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posteriores al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto de los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz. También se especifica que Chile no participará en las Operaciones de Imposición de la Paz a que se refiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Y que las operaciones de paz requiere de un convenio celebrado entre la ONU y aquellos países miembros que aceptan participar, quedando sujeto, por su carácter de instrumento internacional, a ratificación por el Estado correspondiente, según su respectivo procedimiento constitucional.
- los de carácter político indican que las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional; obedecer a un claro mandato de Naciones Unidas, el que debe definir los alcances de la operación y su duración; las partes en conflicto deben haber solicitado la intervención de Fuerzas de Paz; las fuerzas militares permanecerán en todo momento bajo control del Estado chileno; y finalmente los costos involucrados en las operaciones de mantenimiento de la paz deben ponderarse con los beneficios que el país obtiene, de manera que exista una conveniente relación entre ambos.
- los operativos señalan claramente que debe estar previamente establecido el tipo de operación de mantenimiento de la paz en que Chile participará; el país y la zona de él en que se desarrollará; la duración, el tipo y cantidad de medios comprometidos; las limitaciones relacionadas con la actuación de las fuerzas chilenas, y el tiempo de reacción considerado.

Lo fundamental para participar en las misiones es el hecho que en ellas las fuerzas chilenas se perfeccionan. Y como paralelamente había un proceso de reforma de las tres ramas, la participación en las operaciones de paz fue considerada dentro de este proceso y no aparte. Por ello, Chile es uno de los pocos países que tiene reglamentada la participación nacional en operaciones de paz. En 1996 se establece el Decreto Supremo n° 94 (que a su vez tiene su base jurídica en los artículos 24 y 32 n° 8 de la Constitución Política de la República) denominado la **Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz**, que fijó el marco de la participación nacional circunscribió, en forma explícita, el alcance de la participación chilena al **Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas**⁸⁰³. La participación de personal de

⁸⁰² En su primera edición de 1996, en su Capítulo 1. Entorno Mundial, Apartado 3.1., indica que “Para efectos de la política del Estado de Chile en esta materia, se entiende por Operación de Mantenimiento de la Paz todo despliegue internacional de medios civiles o militares que, bajo el mando y el control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades”. Posteriormente, en la edición 2002, en su Parte III, punto 3 Sector Defensa y políticas internacionales, se avanza un paso más en la clarificación de las condiciones que el país exige para su participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

⁸⁰³ En este documento se indica que según lo dispuesto en la Constitución la participación chilena está limitada a lo dispuesto en este instructivo, y que para los efectos se entiende por operación de paz

las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública en las referidas Operaciones, a su vez, se rige especialmente por lo prescrito en la Ley n° 19.067, que establece que sólo puede llamarse como voluntarios para estas misiones a personal profesional de las Fuerzas Armadas, y no a conscriptos (Chile mantiene un sistema semiobligatorio militar) y que, además, la decisión final sobre el envío de fuerzas chilenas a una operación de paz la adoptará el Presidente, tomando en consideración el informe conjunto que presenten los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores. Esto es fundamental tenerlo en cuenta. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo n° 68 del 14 de octubre de 1999, fue ampliada a operaciones del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, aunque siempre de manera restringida al cumplimiento de algunas de las materias allí contempladas. Una limitación que se mantiene es la de no autorizar el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra”, lo que permitió que a partir del año 2003 se adoptase la modalidad de aportar contingente nacional con características de conjunto y combinada (integrando a otros países). Este fue el caso de la UNFICYP y EUFOR. Pero incluso en este caso el envío fue limitado.

Chile tenía la legislación, pero no la experiencia. Su participación en misiones de paz no había involucrado hasta entonces un envío de contingente, limitándose la participación a las misiones de observadores, que entre sus ventajas estriba el que no presenta grandes dificultades logísticas y financieras, y requieren una preparación profesional del personal asignado que da prestigio a la nación; pero, como contrapartida no demanda una gran capacidad nacional de gestión en materia de operaciones de paz y tiene una capacidad limitada de proyección internacional. Cuando el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, hizo una solicitud directa el 1 de marzo de 2004 Presidente de Chile, para comprometer su participación en la MIFH en base al Memorando de Entendimiento entre el gobierno y las Naciones Unidas⁸⁰⁴ sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, firmado por ambas partes en Nueva York, el 11 de noviembre de 1999, el Presidente Ricardo Lagos anunció que enviaría tropas a Haití, porque era una oportunidad ideal para proyectar internacionalmente al país, sobre todo porque entonces Chile ocupaba un sillón como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad, lo que, como se expuso ante el Senado para la salida de tropas, impone al país una mayor responsabilidad internacional en torno a la seguridad mundial y regional, tareas que son congruentes con los

todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado por ésta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades. Se consideran también acordes con esta política las operaciones de imposición a la paz, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres a que se refiere la Carta de la ONU.

⁸⁰⁴ Durante el año 1999 se suscribió un Memorandum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU que establece la contribución de Chile al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de esa organización. Con el propósito de acortar los tiempos de reacción en el despliegue de fuerzas multinacionales, la ONU estableció un sistema de “Acuerdos Stand by”, con los países, que los compromete a disponer de ciertos elementos, equipos, recursos financieros o servicios, con un tiempo de respuesta que idealmente fluctúa entre 7 y 14 días.

principios de su política exterior y absolutamente concordante con sus intenciones de alcanzar una mayor participación e inserción internacional⁸⁰⁵.

Además, había que dar una señal de que Chile estaba dispuesto a ayudar a un país del continente, en el marco de la solidaridad continental, muy cuestionada durante su gestión a nivel latinoamericano, ya que muchos países (principalmente del Mercado Común del Sur MERCOSUR) alegaban una supuesta indiferencia chilena a los problemas regionales y una preeminencia de las relaciones comerciales por sobre los asuntos políticos (sobre todo las gestiones chilenas ante la Unión Europea (UE)). Con esta acción, Chile pretendía demostrar que es una política de Estado el colaborar ante una crisis en algún país de América, y más en este caso siendo un miembro del Grupo de Amigos de Haití. Y que la imperiosa necesidad de formar parte de MIFH era porque ésta misión debía cumplir tareas urgentes y especiales, tales como: revertir la situación de crisis que vivía Haití, permitir la rápida pacificación del país, normalizar los servicios básicos mínimos, e iniciar la creación de condiciones más aptas para la estabilización del país, mientras la ONU preparaba una misión estabilizadora.

Según su argumento, el envío tenía la exclusiva misión de ayudar humanitariamente a Haití como expresó el mismo Presidente Lagos, quien combatió duramente cualquier alusión a que se apoyaba una invasión, insistiendo que Chile jamás participará en ninguna operación de paz fuera del contexto de una resolución del Consejo de Seguridad (MIFH contó con la unanimidad de los miembros), la iniciativa permitiría a Chile consolidar una relación estratégica con Estados Unidos (en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC)), y neutralizar los cuestionamientos de aislamiento regional.

En un tercer punto, pero no menos importante, están las necesidades estratégicas y políticas. ¿Estaba preparado Chile para reaccionar ante un peligro de seguridad? La respuesta es afirmativa. No sólo el gobierno pudo diseñar una estrategia política eficaz, sino que pudo alistar el mayor contingente hasta entonces (336 soldados) y desplegarlos a gran distancia en sólo 72 horas, cumpliendo con los requerimientos de la ONU. Y así como pudo hacerlo en este caso, podía hacerlo en cualquier circunstancia en que la seguridad nacional estuviera en juego verificando en la práctica no solo el entrenamiento recibido para estas misiones específicas sino la eficiencia y rapidez del alistamiento y despliegue de las fuerzas. ¿Estaba capacitado de actuar bajo presión? La respuesta también es afirmativa. Como miembro no permanente del Consejo de

⁸⁰⁵ “En la sociedad de la información que nos toca vivir, los problemas que afectan a cualquier país del orbe son importantes para el conjunto de la comunidad mundial. Ningún Estado puede sustraerse a la responsabilidad de fomentar la convivencia pacífica dentro o entre las naciones. Desde el punto de vista ético de nuestra común humanidad, miramos con interés el desarrollo del concepto de la intervención humanitaria. Chile mantiene su adhesión a los principios de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos. Peso estos principios deben articularse con otros principios de igual o superior jerarquía, que han emergido con fuerza después del término de la guerra fría. No podemos permanecer impasibles ante catástrofes humanitarias que provocan los grandes conflictos, y por eso propiciamos que llegado el caso, y con apego a la Carta de la ONU, se pueda socorrer rápidamente a los que sufren mediante acciones concertadas en el ámbito multilateral. Chile también está participando con entusiasmo en la Red de Seguridad Humana, acogiendo una iniciativa auspiciada por Canadá y Noruega”. Discurso de la ministra de Relaciones Exteriores de Chile, María Soledad Alvear, ante el 55° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 12 de septiembre de 2000.

Seguridad Chile debía enfrentar el desafío para confirmar su permanencia en dicho órgano. Y también las necesidades económicas. Chile no tiene relaciones económicas con Haití de manera directa, pero sí juega en contra de los intereses chilenos la posición estratégica de la isla, frente al canal de Panamá y la ruta comercial. Los productos que Chile importa y exporta, fluyen principalmente a través de la vía marítima, lo que hace al país muy vulnerable en ese aspecto y con relación a situaciones que puedan restringir su comercio con el resto del mundo⁸⁰⁶.

Y un cuarto punto es la relación cívico-militar chilena. Tras el retorno a la democracia después de una dictadura militar de 17 años, era imprescindible enfocarse en la reconstrucción de la sociedad, profundamente dividida, y en la reinserción de Chile como Estado activo en la comunidad internacional, que también había sufrido transformaciones. Esto significa plantear nuevos roles al estamento militar y reimponer la preeminencia del mando civil. Por ello, los primeros gobiernos de la Concertación se enfocaron a redefinir el rol de las Fuerzas Armadas, mientras una parte de la sociedad postulaba su anulación, a imitación de Costa Rica. Empero, las necesidades de seguridad chilenas impiden una medida semejante. Las operaciones de paz aparecieron como una alternativa beneficiosa para ambos objetivos. Por un lado, Chile participa activamente en una actividad internacional goza de prestigio; por otro, muestra a los chilenos que los miembros de las Fuerzas Armadas pueden cumplir labores eficientes para preservar la paz. Era necesario mostrar que el poder civil podía organizar una misión de tropas subordinadas al mandato presidencial, y que las Fuerzas Armadas chilenas podían actuar coordinadamente. Este último aspecto está íntimamente relacionado con los procesos de reestructuración interna que llevaron a cabo cada una de las ramas militares.

Pocas semanas después, el Consejo de Seguridad aprobó el envío de tropas que reemplazase a FMP. En la resolución 1549 se creó una operación de estabilización pluridimensional llamada Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) a partir del 1 de junio de 2004, fecha en que la FMP haría la transferencia de la autoridad a MINUSTAH. El Senado chileno decidió mantenerse en la isla ahora bajo el mandato de ésta resolución no sin cuestionar si se había avanzado algo con la primera.

Por ello, cuando el tema de la misión a Haití llegó ante los congresistas brasileños y argentinos, se supone que había más información tanto sobre lo ocurrido como de la forma que debía contribuirse para ayudar a los haitianos. Pero ello no fue así.

⁸⁰⁶

El Comandante en Jefe de la Armada chilena, Almirante Miguel Vergara, relacionó claramente esa dependencia marítima con la seguridad internacional, al expresar en una entrevista al diario *El Mercurio de Santiago*, de fecha 13 enero 2002: “Para Chile es importante fomentar la paz, la seguridad y el orden en el ámbito internacional, al menos en aquellas áreas por las que transita nuestro comercio marítimo”. Además, hay intereses indirectos: la participación en MINUSTAH significa invertir recursos en el proceso de preparación de las Fuerzas, situación que ha favorecido a las empresas nacionales que han participado en este proceso activando demanda interna y por ende al crecimiento, factores que son esenciales también, para disminuir la tasa de desempleo; y la oportunidad para empresarios chilenos de invertir en la isla, primero proveyendo mercancías para paliar el desabastecimiento en la isla, transferir tecnología y asesoría, para luego participar más activamente en un país “reconstruido”.

En el caso de Brasil la postura pública de su gobierno no difiere de la chilena. Considera la participación un instrumento útil de la política exterior y de defensa, basada en el compromiso de Brasil con el sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas, y que contribuye a estrechar las relaciones con países de particular interés para su política externa. De ahí que su participación estuviera justificada con argumentos similares al chileno: la solidaridad regional, el respeto al derecho internacional humanitario y en el compromiso con la reconstrucción institucional de Haití⁸⁰⁷. Y aun cuando su experiencia en misiones tampoco es distinta de la chilena, salvo por el hecho que ha participado en misiones de Capítulo VII, su marco jurídico es bastante más escueto al tratar el tema. Desde 1956 ha tenido un rol activo sólo en 26 de las 54 misiones organizadas por la ONU. Ello acorde a una política tradicionalmente aislacionista. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, Brasil pocas veces se involucro en los asuntos americanos o globales durante el siglo XIX, ya sea por una exclusión deliberada por parte de los demás países americanos, que rechazaban su economía esclavista (como fue el caso del Congreso de Panamá) o por otras circunstancias. La participación de Brasil en misiones de paz está basada en los preceptos del artículo 4º de la Constitución Federal, y en las directrices establecidas en la Política de Defensa de Brasil, que tienen como premisa los objetivos y principios dispuestos en la Constitución⁸⁰⁸.

- disponer de capacidad de proyección de poder la eventual participación en operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU
- participar en misiones de paz y acciones humanitarias de acuerdo con los intereses nacionales⁸⁰⁹.

Pero a diferencia de Chile, la diplomacia brasileña mantiene una postura crítica de las operaciones de paz. Brasil desconfía de los organismos multilaterales. Tradicionalmente ha enfatizado la necesidad de que la ONU priorice la cuestión de la prevención de los conflictos, para evitar que estos irrumpen e insiste en la necesidad de comprometer medidas más profundas, que permitan enfrentar la pobreza, las desigualdades sociales y el subdesarrollo. En otras palabras, que no basta con enviar

⁸⁰⁷ Chade, Jamil. “Missão no Haiti pode ajudar País no CS da ONU”. *O Estado de São Paulo*, 5 de maio de 2004. p. A-16. Vide Bogoni, Dorival. *Participação Brasileira na MINUSTAH*. Texto apresentado em Washington, D.C., EUA, em 3 de dezembro de 2004. Na resposta à questão 1, menciona-se claramente esse objetivo. Agência Câmara de Notícias. “Câmara analisa envio de soldados para o Haiti”. *A Semana*, 10 de maio de 2004. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49862&pesq=Haiti>. Garcia, Eugenio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou não perder*. Porto Alegre / Brasília, Editora da Universidade UFRGS / Fundação Alexandre de Gusmão,

⁸⁰⁸ La política brasileña para operaciones de paz está pautada por los principios generales contenidos en el Decreto 5484 del 30 de junio del 2005: 1) las operaciones de paz son instrumentos útiles para solucionar conflictos y ayudan a promover negociaciones político-diplomáticas, pero no pueden sustituirlas porque la solución definitiva siempre dependerá de la voluntad política de las partes; 2) la operación de paz debe estar regida por los principios de imparcialidad, aplicación del mínimo de fuerza necesaria, negociación con todas las partes involucradas e intermediación en la búsqueda de soluciones. Las directrices referidas al accionar en misiones de paz son:

⁸⁰⁹ <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>.

operaciones de paz, sino que es preciso abordar los problemas que tornan necesarias esas operaciones de paz.

“Dadas as precárias condições de saúde e educação (treinamento) da mão-de-obra, aumentariam os custos para os investidores, inclusive estrangeiros. As conseqüências, entretanto, não se limitariam a esse aspecto. O processo de desestabilização social terminaria por estimular a instabilidade política interna e externa. O clima de ansiedade e insatisfação se propagaria para além do segmento mais pobre da população, com a reprodução de regimes autoritários e a abertura de novas perspectivas de intervenção externa, inclusive de ordem militar, o que implica mais gastos e, pior, perdas humanas.

Embora se reconheça que a miséria e a competição por recursos escassos não geram, por si sós, o terrorismo, sem dúvida promovem a desesperança e o desassossego, nas mais variadas camadas sociais, e contribuem para que prosperem soluções radicais para os problemas políticos, étnicos e religiosos.”⁸¹⁰

No hay posibilidad de establecer una paz duradera en la ausencia de esfuerzos para tratar los problemas de la pobreza, la desigualdad social y económica, y los patrones inadecuados o insostenibles de desarrollo. Si no se solucionan, esos problemas probablemente conducirán a la violencia, la violación de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Derecho Humanitario Internacional y, finalmente, provocarán el colapso de la autoridad civil y del tejido social.

“A necessidade da "proliferação" de operações de paz constitui uma alarmante indicação não só da fragilidade de um número crescente de Estados, mas também do alastramento das injustiças da ordem mundial. Nesse quadro, seria ingênuo ignorar as dimensões globais dos fenômenos do primado do poder, do protecionismo comercial, instabilidade dos fluxos financeiros e a visível redução das oportunidades econômicas de muito países menos desenvolvidos, entre outros. Torna-se urgente intensificar esforços para deter e reverter esse processo daninho.”⁸¹¹

También tiene una postura crítica con respecto a las fuerzas multilaterales.

“Desde la perspectiva del Ejército brasileño, la tendencia mundial apunta a la concesión de mandatos, por parte de la ONU, para que organismos regionales conduzcan operaciones de mantenimiento de la paz, con el probable aumento de misiones delegadas a coaliciones multinacionales u organismos regionales, con la consecuente disminución del control de las operaciones por parte de las Naciones Unidas. En razón de su alto costo y de las dificultades para obtener resultados definitivos, es probable que las misiones de paz de la ONU que involucren el empleo de tropa disminuyan en el corto o mediano plazo. Por otro lado, las misiones de empleo individual de observadores militares no deberían sufrir reducción. No obstante ello, por su universalidad, legitimidad y experiencia de más de 50 años la ONU debería continuar, mientras sea posible, conduciendo esas operaciones de mantenimiento de la paz.”⁸¹²

⁸¹⁰ Mota Sardenberg Ronaldo “Brasil, política multilateral e Nações Unidas” I Conferência apresentada ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo el 17 de agosto de 2004. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Estud. av. vol.19 no.53 São Paulo 2005, www.usp.br/iea/sardenberg.html

⁸¹¹ Mota Sardenberg, Ronaldo, *op.cit.*

⁸¹² <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/apresentacao.htm>

Además, un aspecto no menos relevante es el hecho que Brasil había apoyado una reforma profunda del Consejo de Seguridad. Para Brasil, como hemos indicado, las causas profundas de los conflictos están asociadas a la pobreza, la desigualdad y la marginación social, y las graves crisis socioeconómicas. Por ello se hace necesario una mayor interacción para que se cumplan simultáneamente los objetivos de mantención de la paz (que compete al Consejo de Seguridad) y los de promocionar el desarrollo (tarea de la Asamblea General)

“Advogamos, em consequência, o pronto aperfeiçoamento dos escassos e burocratizados canais que ligam o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral e a revitalização da Assembléia Geral, inclusive de sua competência, como único órgão de participação universal com relação ao exame das atividades do Conselho, nos termos do artigo 15.1 da Carta.

Para que o Conselho mantenha a autoridade que lhe garante relevância e eficácia, é, a nosso ver, imprescindível alterar sua estrutura para torná-lo mais legítimo e mais representativo da realidade contemporânea, com a participação das nações em desenvolvimento – da América Latina, África e Ásia – como membros permanentes e também eleitos.”⁸¹³

Sin embargo, la variedad de intereses que pretende resguardar da un tinte ambiguo a su política exterior, que, como en el caso de MINUSTAH, son divergentes y contradictorios. En la actualidad busca intensificar su papel en ellos buscando más prestigio, proyección y autonomía política en el ámbito internacional. Debido a ese interés, Brasil retoma su intención de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, en el marco de un proceso de reformulación de la ONU, y tener un rol más preponderante en América Latina con un liderazgo específico en Sudamérica.

“A postura americanista se caracterizaria pelo entendimento de que o aumento da margem de manobra internacional do Brasil e a viabilização de suas preocupações constantes seriam maximizados por uma maior aproximação política com os EUA, resguardadas as diferenças claras de interesses em pontos específicos; em alguns momentos, essa postura foi qualificada pelo debate político e acadêmico, um tanto inapropriadamente, como “alinhamento automático” com os EUA. Já a postura globalista se caracterizaria pelo entendimento contrário: de que a margem de manobra e os interesses internacionais do Brasil seriam atingidos mais facilmente por uma grande diversificação dos seus relacionamentos políticos.

*É esse conjunto de elementos que gera a aludida ambigüidade quanto a dispositivos e instituições multilaterais: em várias ocasiões, julgou-se que estes estariam consagrando situações que divergiriam dos objetivos internacionais do Brasil”.*⁸¹⁴

Tan grave como esto es el hecho que en el caso específico de las misiones de paz, Brasil ha usado su participación como medio de presión para obtener beneficios. Si bien, como en el caso de Chile o en el de cualquier país, la relación coste-beneficio es inherente a la participación en una operación de paz, en el caso específico de Brasil no

⁸¹³ Mota Sardenberg Ronaldo, *op.cit.*

⁸¹⁴ Diniz, Eugenio, “O Brasil e a MINUSTAH”, Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC-MG

deja de ser esencial para el análisis el tomar en cuenta que usa las misiones como instrumento de su política exterior y moneda de cambio. No es coincidencia que su menor rol en ellas se haya producido entre los años 1989 y 2002, puesto que ese fue el período en el que Brasil presionaba a la ONU para una reforma del Consejo de Seguridad y obtener un asiento permanente, y como un signo inequívoco de su molestia por el aumento de las operaciones impositivas de Capítulo VII, las que Brasil rechaza. Sólo tuvo una participación antes del caso de Haití, que fue Timor Oriental en 1999, pero en este caso también hubo intereses nacionales: la lusofonía, también pilar de su política exterior.

Según el gobierno brasileño, la disposición de comandar la misión de paz en Haití estaba condicionada al efectivo compromiso de la comunidad internacional con la reconstrucción de aquel país y que la misión sólo tenía sentido si estaba en sintonía con los otros países de la región de Caribe, cosa que, como hemos visto, no se estaba cumpliendo, ya que el CARICOM condenaba la invasión franco-estadounidense. Se sostuvo ante el Consejo de Seguridad que el gobierno brasileño estaría dispuesto a contribuir para la estabilidad y la reconstrucción democrática del país pero no informaba como sería hecha tal contribución.

*“Abster-se de participar seria abdicar de uma responsabilidade grave, avaliação essa que parece ser partilhada pelos países da região que se agregaram ao esforço iniciado pelo Brasil. A alternativa à Minustah teria sido abandonar o Haiti à própria sorte, ou seja, a um ciclo de repressão, insurreição e criminalidade, pontuado, provavelmente, por intervenções unilaterais que pouco responderiam aos interesses dos próprios haitianos. Esta é uma oportunidade ímpar para assistir o povo haitiano em seu objetivo de recuperar a paz e a democracia e integrar-se produtivamente em nossa região.”*⁸¹⁵

La realidad es que para Brasil es imperioso obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Por ello, era fundamental para sus pretensiones liderar la fuerza de paz, postura que el Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, ya había discutido con el secretario de estado norteamericano Colin Powell, y que el propio Presidente Lula da Silva había confirmado, como un medio para proyección internacional de Brasil y así éste tendría más chance de ser aceptado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. De ahí el esfuerzo por justificar este viraje en su postura tradicional escudándose detrás de la situación de Haití: su pobreza, la crisis social y la necesidad de apoyar su proceso de democratización, y aclarar que la resolución 1529 era de Capítulo VI, salvo en los objetivos de seguridad. Esto se constata con los hechos: a los pocos meses de iniciada MINUSTAH, Brasil reclamó en el seno de la ONU que se concretara el envío de efectivos que se había contemplado en la planificación original de la misión, condicionando su continuidad en la misma. Como había declarado el Ministro de Defensa de ese país, José Viegas, este país aspira a tener mayor protagonismo militar en el mundo, dependiendo de las disponibilidades de recursos, y que ese protagonismo sería siempre practicado en misiones de paz de la ONU, sobretudo en América Latina y en los países de lengua portuguesa de África, idea que ratificó el entonces Comandante del Ejército, general Francisco Albuquerque, al indicar que la misión era una oportunidad para que los

soldados brasileños se perfeccionasen y proyectasen a Brasil internacionalmente, fortaleciendo la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU⁸¹⁶.

El caso de Argentina difiere de Chile y Brasil. Este país sí tiene una participación activa en misiones de paz, consideradas un pilar de su política exterior y una de sus principales líneas de acción en su política de defensa, desde el año 1958. Además, es un aliado extra-NATO de Estados Unidos, y es uno de los invitados a participar en la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de Naciones Unidas (Shirbrig⁸¹⁷), junto con Austria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

Empero, comparte varios puntos con los dos países, el principal que considera las misiones de paz como un medio de mantener a las fuerzas armadas en estado de aprestamiento y entrenamiento; reforzándose su interoperabilidad y las capacita para actuar tanto en forma conjunta como combinada, en tanto las tropas argentinas se integran a contingentes de diferente nacionalidad. A su vez, las prepara frente a los conflictos “asimétricos” o de cuarta generación”, caracterizados por la alta complejidad e incertidumbre⁸¹⁸.

La mayor parte de la participación Argentina en misiones de paz se puede inscribir en las de “mandato clásico”, esto es el despliegue de observadores de tregua y/o de fuerzas de interposición. Carece de un marco jurídico sobre el tema, salvo la ley 24.948 “Bases Públicas Orgánicas y Funcionales para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas”, aprobada en marzo de 1998, donde se incluyen previsiones respecto a la participación argentina en operaciones de paz⁸¹⁹.

⁸¹⁶ Una discusión general del proceso brasileño en operaciones de paz está en Matheus e Souza, André, e Zaccaron, Beatriz. “A participação do Brasil em missões de manutenção de paz: o caso do Haiti” Trabajo presentado ao II Encontro Interinstitucional de Análise de Conjuntura Internacional, realizado no Rio de Janeiro em 9 e 10 de novembro de 2004.

⁸¹⁷ La *Standby High Readiness Brigade* nació como iniciativa de Dinamarca, es una brigada compuesta de contribuciones al Acuerdo de Fuerzas de Reserva de ONU. Fuerza de magnitud de una brigada en misiones donde la rápida respuesta es lo importante y donde otras fuerzas no puedan satisfacer los requerimientos. Elementos de maniobra, sanidad, logística y comunicaciones. Pensada para despliegues de hasta 6 meses. Una vez decidida su intervención, las unidades subordinadas a SHIRBRIG deben estar listas al despliegue dentro de las 2/3 semanas. *El CIMIC de la Brigada cumple la función de ofrecer al jefe de ella una estructura que le permita tener una relación formal entre la brigada y el ambiente civil en el cual opera. Evidentemente para SHIRBRIG es fundamental implementar la cooperación civil-militar y ofrecer al decisor político un instrumento adecuado para cumplir con su misión sin perder su propia identidad.* Hatzenbichler, Gerald “Civil-Military Cooperation in UN Peace Operations Designed by SHIRBRIG”, *International Peacekeeping*, vol. 8, nº 1, Spring 2001, pp. 171-121.

⁸¹⁸ Vignolles Pablo, “El Valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares” *Security and Defense Studies Review*, vol. 2, invierno 2002/2003, pág. 144. Dominguez, Eduardo D. *Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de Paz*, Buenos Aires, Junio 2000. Pala, Antonio, “Argentine Officer Perceptions of the Peacekeeping Role: Institutional and Regional Implications”; Etchegaray Ricardo J. Asesor Militar Adjunto a la Misión Permanente Argentina en la ONU; Operaciones Militares de Paz; New York; enero de 2001. Serafino, Nina M.; “Peacekeeping: Issues of US Military Involvement”; *CRS Issue Brief*; Washington D.C; julio 1999. p 10.

⁸¹⁹ El artículo 2 establece que “la política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, de acuerdo a lo determinado en el artículo 2º de la ley 23.554. Se sustenta en

De los tres países, Argentina era el único que tenía experiencia en una misión en Haití, ya que fue parte de la de la década de los noventa (UNMIH, MIPONUH), donde el ex canciller argentino Dante Caputo se desempeñó como Representante Especial del Secretario General de la ONU. Por ello, no fue sorprende que el gobierno argumentara ante la opinión pública su necesaria participación en base a su compromiso con la estabilidad y la reconstrucción institucional de Haití. Sin mencionar los consabidos argumentos de su compromiso con la ONU, particularmente aquellos referidos a mantener la paz y la seguridad internacionales a través del sistema multilateral de seguridad colectiva, asimismo de la oportunidad de fortalecer la reinserción del país en el ámbito mundial y regional, que hemos visto en el caso de Chile y de Brasil. Por tales motivos, Argentina se ha implicado a aceptar y cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad y a prestar ayuda para llevar a cabo las medidas dispuestas por este órgano.

Argentina decidió participar tras la respuesta inmediata de Chile y luego de que Brasil confirmase su participación. Hasta ese momento, el gobierno argentino se había limitado a enviar ayuda humanitaria a través de la Comisión de Cascos Blancos. Mediante el decreto 280/2004 del 3 marzo de 2004, se dispuso el envío de Cascos Blancos a Haití donde se entregaron 8 toneladas de alimentos y medicamentos, distribuidos en coordinación con agencias de cooperación internacional. Temiendo quedar excluida cuando Brasil aceptó el mando de MINUSTAH, Argentina inmediatamente inició las gestiones para enviar tropas en una misión que, desde el gobierno, se manifestaba como la primera en la que Latinoamérica iba a asistir a un país de la región que estaba en crisis, pero que en realidad buscaba resolver el problema de liderazgo en el continente, disputado entre Brasil y Argentina. Ambos países demandan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, por lo cual era fundamental para estos dos países demostrar su liderazgo. En este caso, brasileño. Como veremos más adelante, la razón principal por la cual el gobierno argentino aceptó el comando brasileño no se debió a aceptar un segundo plano, sino a problemas económicos. Pero para Brasil los beneficios son de corto plazo.

Además, desde los círculos militares se consideraba imprescindible que sus fuerzas tuvieran la experiencia de participación conjunta con otras del MERCOSUR ampliado como una oportunidad para profundizar el proceso de integración regional,

lograr consolidar e incrementar las capacidades espirituales y materiales que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular, las de nuestro continente. El 5º, que tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, así como con las fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo y con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integren contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas. En el artículo 6º se expresa que la reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades: Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación; Operaciones en el marco de las Naciones Unidas; Operaciones en apoyo de la seguridad encuadradas en la ley 24.059; y Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.”

estimular las Medidas de Confianza Mutua (MCM) y de desarrollar un esfuerzo colectivo y gradual, para construir un sistema de defensa regional"⁸²⁰.

El problema es que una cosa es hablar de lo que es una política de gobierno o de Estado y otra si la población las aprueba. En el caso del envío de tropas a Haití, ninguno de los tres gobiernos contó con ese apoyo. Al contrario.

El primer país en sufrir el conflicto por Haití fue Chile. Dentro de su marco legal, cuando la ONU formula un requerimiento a todos los países con respecto a Operaciones de Paz, la información se deriva al Ministerio de Defensa como al de Relaciones Exteriores, quienes, tras las deliberaciones del Grupo de Análisis interdisciplinario (esta compuesto por miembros civiles y militares) que toma conocimiento de esta petición, estudia los requerimientos formulados por la ONU y analiza todos los factores positivos y negativos que inciden en éstos, informan a los ministros, los que a su vez proponen al Presidente sobre la conveniencia y factibilidad de participar en dicha operación, con qué medios y bajo qué condiciones. Lagos, después de breves consultas con la Canciller Soledad Alvear, la Ministra de Defensa Nacional Michelle Bachelet y el Comandante en Jefe del Ejército Juan Emilio Cheyre, pero sin consulta previa al Senado, informó que Chile participaría de la Fuerza Multinacional.

Esto provocó un debate político y social.

Nos centraremos en la sesión donde se debatió la resolución 1529 (sesión 35, ordinaria, 2 de marzo de 2004, *Autorización para la salida de tropas a Haití*), una de las pocas sesiones realmente interesantes que se hayan dado en la Cámara del Senado.⁸²¹ Algunos parlamentarios, sin importar la bancada, manifestaron su molestia por el hecho que el Presidente no hubiera solicitado la opinión previa del Congreso, requisito indispensable para la salida y entrada de tropas, ya que la tradición y la legislación obligan al Presidente a responder a la ONU después de que el Senado haya resuelto si cursa o no la petición, ya que en la salida de tropas se especifica la cantidad y tipo de fuerzas que aportará el país, y porque fueron enviadas inmediatamente después de la salida del poder del Presidente haitiano Jean Bertrand Aristide, que para entonces era muy poco clara.

Como el senador Sergio Fernández indicó y que luego fue secundado por otros senadores: *"Quiero mencionar el inconveniente de que se presente al Senado un hecho consumado. Hemos sido notificados a través de la prensa de una decisión acerca de la cual la Cámara Alta constitucionalmente debe prestar su aprobación. No estamos en presencia aquí de una consulta ni de un acto en que no se requiera otra cosa que la voluntad del Senado para autorizar al Presidente de la República a enviar tropas al extranjero. Cada vez que se hace necesaria la salida de fuerzas nacionales al exterior se requiere, de acuerdo con la Constitución Política, la petición del Presidente de la República y, además, la voluntad de la*

⁸²⁰ Ministerio de Defensa de la República Argentina del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, "Cascos Azules Argentinos. Desde 1958 construyendo la paz", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La Experiencia Argentina*, 2005. p.18.

⁸²¹ Esta sesión fue enviada a la autora por los funcionarios de la Biblioteca del Congreso de Chile. Las citas pertenecen a ella, tanto las del texto como las de pie de página.

Cámara Alta... el Senado se halla en una posición tremendamente inconfortable y difícil, pues no puede pedir todos los antecedentes ni meditar una materia de tanta relevancia y que -como señalaré más adelante-, en el fondo, significa un cambio de la doctrina que Chile ha mantenido hasta ahora.”

En líneas generales, la mayor parte de los senadores acusaban la falta de información sobre la real situación de Haití, y la poca claridad del Consejo de Seguridad y del Secretario General para exponer qué estaba ocurriendo en la isla y el por qué había que intervenir por Capítulo VII. Los datos con los que contaba el Senado para tomar la decisión eran subjetivos. Ello se puede inferir de la intervención del senador Ricardo Núñez:

“Ante todo, Chile ha reaccionado, no al llamado de un país determinado, de un canciller o de un Presidente, sino al del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas... Fueron sus 15 miembros los que tomaron la determinación el domingo por la noche -según la información que se nos ha entregado-, después de conocer los antecedentes que a esa hora ya existían tanto en Nueva York como en la totalidad del mundo. Todos sabíamos -porque creo que el día domingo también nos dedicamos a mirar CNN- que en Haití ya se estaba produciendo una situación de descalabro y de crisis humanitaria de incalculables consecuencias. Todos vimos las imágenes, de modo tal que nadie nos tiene que contar lo que estaba sucediendo en ese país... Comparto el hecho de que a todos nos han golpeado las palabras de Bertrand Aristide desde un país africano, señalando que fue secuestrado, o conminado a renunciar, con una metralleta en su cabeza, seguramente. Lo cierto, sin embargo, es que aquí estamos frente a una disyuntiva. ¿A quién le creemos: a Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, o a Bertrand Aristide? Es muy difícil que podamos determinarlo”.

No tendría que haber sido difícil determinar la credibilidad de la ONU, porque se supone que el Secretario General debió informar de lo que pasaba. Ahora bien, si Chile era miembro del Consejo, y votó la resolución 1529, tal vez se consideró que se había dado toda la información suficiente en esa sesión y que el gobierno estaba al tanto de la situación, o de las motivaciones del Consejo de Seguridad para resolver la aprobación de esta misión. Entonces, ¿por qué la presentación del gobierno fue tan poco clara? Como planteó el senador Juan Antonio Coloma:

“¿Qué ocurre en el caso concreto de Haití? En la eventualidad de que Aristide volviera a dirigir ese país, ¿su Gobierno sería ilegítimo? ¿Lo acontecido allí fue un golpe de Estado? La crisis humanitaria, sobre la cual basa su petición nuestro Primer Mandatario, ¿es sinónimo de ilegitimidad democrática? El sustento moral a que se hace referencia, ¿es equivalente a una crisis humanitaria? ¿Cuándo se pierde la legitimidad de ejercicio para poder gatillar este conjunto de resoluciones internacionales, que ameritan, ni más ni menos, el uso de la fuerza en países extranjeros?”

Ahora bien, se podría haber recurrido a la OEA, pero los senadores no dejaron de aludir a que ésta no tiene gran legitimidad en el continente, por la evidente y larga tradición de manipulación de Estados Unidos sobre esa organización.

En el pasado, Estados Unidos impulsaba todas las dictaduras que creía conveniente en América Latina. Pero hoy estamos asistiendo a la creación de un nuevo sistema para hacer caer gobiernos legítimamente constituidos. Bastaría que mañana o pasado surgiera una oposición organizada en cualquier país -¿por qué no en el nuestro?- y que este sector -ojalá

ello nunca ocurra- sea abastecido de armamento, lo que no es difícil en el mundo actual, para provocar una resolución de las Naciones Unidas o de la OEA para intervenir y voltear a un Presidente elegido legítimamente. O sea, se cambia el libreto, pero la intervención -repito- es la misma.

Eso llevo a varios senadores a manifestar la ilegitimidad de participar en una misión que el propio ex Presidente Aristide había denunciado como una operación forzada por Estados Unidos, porque dejaba a Chile como aliado de ese país en una operación intervencionista, argumento fundado en que se había decidido apoyar la resolución del Consejo de Seguridad por presiones norteamericanas y francesas⁸²².

Era públicamente conocido que los días posteriores a la caída de Aristides, el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, exigió un papel más activo de Chile en la fuerza multinacional de la ONU y le solicitó formalmente que enviara tropas de paz a Haití, como un medio de obtener apoyo latinoamericano, y que lo mismo había exigido el ministro de Relaciones Exteriores francés, Dominique de Villepin. Y cuando las tropas chilenas estuvieron en Haití, Bush envió un mensaje de agradecimiento por la celeridad de la respuesta chilena. Había presión para que Chile participara, por lo cual la credibilidad debía estar en el Presidente Aristide, ya que ante esta situación la pregunta obvia era ¿por qué tanto interés? Y la respuesta es: porque necesitaban el apoyo de un país del continente para avalar una invasión ilegítima desde todos los puntos de vista en una zona que constantemente ha hecho críticas a esta práctica y que tiene una línea doctrinal extremadamente clara al respecto.

El problema que los senadores veían era que el gobierno no daba ningún motivo plausible para participar en esta misión, ninguno que justificara que realmente era una misión humanitaria. Como el senador Sergio Fernández apuntó muy bien, *“se olvida y no se dice que éstas existían durante el período del régimen de Aristide. ¿Y por qué no se le prestó en ese momento la ayuda precisa para contribuir a solucionar los grandes problemas humanitarios? Éstos no surgen como consecuencia de la caída del Gobierno de Aristide, para no darle la denominación de "golpe de Estado" o "golpe blando" como se ha pretendido. Hace muchos años que ellos ya prevalecían en Haití. De tal manera que no corresponde hablar ahora de problemas humanitarios. Es cierto que son muy graves, pero ya existían con anterioridad. Por ello, dentro de la doctrina y la línea tradicionalmente seguidas, esto perfectamente podría haberse traducido en ayuda o auxilio al Gobierno democráticamente elegido, con el objeto de que pudiera solucionar su crisis humanitaria”*.

¿Qué iba a hacer Chile en un territorio del que nada se sabe?⁸²³

⁸²² Como indicó el senador Fernández, opinión secundada por varios parlamentarios: *En consecuencia, nos encontrábamos en presencia de un Gobierno legítimo, respecto del cual yo no participaba. Probablemente sean efectivas las razones que se han dado para llevar a cabo su derrocamiento, pero creo que estamos utilizando medios que no se avienen con lo que normal y tradicionalmente hemos aceptado para enfrentar estos procesos en los distintos países. Sucede que se trata de un Presidente destituido, cuya renuncia voluntaria o no todavía requiere mucho tiempo para dilucidarla...*

⁸²³ En este punto es sumamente ilustrativa la imagen que se tiene de Haití en Chile, sintetizada en las expresiones del senador Jorge Arancibia. “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolvió pedir ayuda internacional -cito textualmente el documento que nos remite el Presidente de la República- “Con el fin de contribuir a crear un entorno regional de seguridad y estabilidad en Haití”. Señores Senadores, todos hemos visto la televisión, nos hemos informado del entorno existente; nos hemos

La salida de tropas se realizó con aprobación del Senado no para ayudar a Haití, sino para apoyar el rol de Jefe de las Fuerzas Armadas del Presidente y porque no se le podía desautorizar públicamente ya que había comprometido un contingente; pero la situación fue del todo irregular, obligando al gobierno a ser más cuidadoso al pedir la renovación de la autorización.

En el caso de Brasil, el 6 de mayo del 2004, el Presidente envió a la Cámara de Diputados un Mensaje presidencial (MSC 205/2004) donde solicitó la autorización para enviar 1.200 soldados a Haití, que pasó a ser estudiada por las Comisiones de Relaciones Exteriores, Defensa nacional y Constitución y Justicia. El 12 de mayo, en audiencia pública, Celso Amorim y José Viegas explicaron la postura del gobierno ante las comisiones conjuntas de las áreas respectivas de ambas Cámaras parlamentarias, ya que el mensaje tenía carácter de urgencia. Sin embargo, las críticas de diversos parlamentarios hicieron que en la primera votación fuera rechazada la urgencia de la autorización, provocadas por la evidente serie de contradicciones en las que cayó el gobierno. Por razones políticas había votado a favor de la Resolución 1529 que creaba la Fuerza Multilateral Provisoria, pero no aceptó participar porque consideraba que esa resolución establecía una misión de imposición de la paz (basada en Capítulo VII). Hay que partir considerando que Brasil no participó en la misión de 1994 por este mismo motivo.

*“No que concerne à presença das Nações Unidas naquele país, são significativas as diferenças entre as situações de 2004 e de 1994, quando o Conselho autorizou uma força multinacional a utilizar "todos os meios necessários" para restabelecer no poder o ex-Presidente Aristide, derrubado do poder em 1991 por uma junta militar. Em 1994, como se pode ver na Resolução 940, a força multinacional tinha caráter coercitivo e não estava satisfatoriamente supervisionada pelas Nações Unidas. Naquela oportunidade, o Brasil, que fazia parte do Conselho, preferiu abster-se na votação.”*⁸²⁴

En el caso de la intervención del 2004, desde el gobierno se había indicado que se aportaría un contingente militar, en la segunda etapa, o sea, en una misión de mantenimiento de la paz (basada en el Capítulo VI), cosa que al final hizo aunque la resolución 1542 también se afirma en el Capítulo VII. La explicación del gobierno brasileño fue que no hubo contradicciones porque en la resolución 1529 se hace referencia al Capítulo VII directamente desde el preámbulo de la mientras que en la resolución 1542 la referencia al capítulo VII sólo aparece en el párrafo 7, eso indicaría que apenas ese párrafo esta basado en el Capítulo VII y no toda la resolución, y de

enterado de la realidad, de los balazos; de las personas muertas, saqueos... ¿Green por ventura los Honorables colegas que esto se va a resolver en un plazo prudente? ¿Piensan que las fuerzas que vamos a comprometer, con todos los riesgos que se han planteado de una "imposición de la paz", se limitarán a entrar y salir... y esto se termina? ¡Si Haití necesitará cien años más para lograr algún nivel de desarrollo que se considere humano, o humanoide! ¡Le hacen falta cien años! ¡Haití es un desastre! Entonces, comprometerse en un desastre a priori, que carece de solución... ¿Solución militar? No tiene. ¿Política? ¡Por Dios que se han hecho esfuerzos al respecto! Ya Estados Unidos ha permanecido varias veces en ese país. ¿Social? Veamos lo que es Haití en cuanto a educación, cultura, salud, medio ambiente. ¡Desastroso! ¿Y nosotros vamos a salvar y participar en su recuperación?”

⁸²⁴

Mota Sardenberg, Ronaldo, *op.cit.*

acuerdo con esa interpretación la MINUSTAH estaría basada en el Capítulo VI, o sea, sería de mantenimiento y no de imposición, lo cual es errado⁸²⁵. Esto no fue creíble.

Hay que añadir a estas contradicciones las que también se han hecho a Chile: los intereses económicos. En el caso de Brasil, estos intereses están mucho más definidos, puesto que el Caribe es una de las áreas prioritarias de la política brasileña. Ser la potencia líder en un proceso de reconstrucción democrática de un país de esa zona transforma, teóricamente, a Brasil como puente de unión entre el Caribe y América del Sur, e interlocutor en las negociaciones comerciales, particularmente en el caso de ALCA. Pero más a corto plazo está el hecho que a Brasil lo que le interesaba era una flexibilización de las reglas que el FMI impone a los países emergentes. Para conseguirla, usó su participación en Haití. Como había ocurrido en el caso de Chile, también Brasil había recibido una “petición” del gobierno francés, específicamente del Presidente Jacques Chirac a Luiz Inácio Lula da Silva para que Brasil comandase la fuerza de estabilización que el organismo enviaría a Haití el 4 de marzo. El Presidente de Francia había dicho que tanto él como el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, consideraban importante que Brasil enviase fuerzas y ejerciera el comando. Brasil condicionó esa participación a cambio de la flexibilización.

Tras un fuerte lobby con los líderes de los partidos políticos, se aprobó, sin votación individual, de manera top-down. Aprobado el mensaje, fue convertido en Proyecto de Decreto Legislativo de la Cámara de Diputados nº 1280/2004 y remitido al Senado, donde, tras pasar el trámite legal, y ser numerado como el Proyecto 568/2004, fue sometido a la votación del plenario el 19 de mayo, y luego de su aprobación promulgado como Decreto Legislativo nº 207.

En el debate parlamentario, los cuestionamientos llegaron desde todo el arco político: desde los sectores opositores al gobierno hasta del mismo partido oficial. Los principales argumentos pueden agruparse en tres:

- los motivos para enviar tropas a un país inseguro cuando Brasil tiene graves problemas de seguridad pública
- el uso de Brasil para defender los intereses de Francia y Estados Unidos
- el financiamiento de una operación de esta envergadura⁸²⁶.

Sobre el primer punto, el Ministerio de Defensa indicó que considera a Haití como un campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas para que estas actúen en la represión del crimen organizado en el interior de Brasil, una expectativa también compartida por el Ejército brasileño. Entendamos la respuesta: en la resolución 1542, que fue la que se envió tropas brasileñas a Haití, se especificaban que los objetivos militares eran: patrullar, proteger los hospitales y lugares públicos y dar protección y

⁸²⁵ Lins da Silva, Carlos Eduardo. “Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti”. *Política Externa*, 13 (2), set/out/nov 2004. p. 79. Sardenberg, Ronaldo. *Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas*, <http://www.usp.br/iea/sardenberg.html>

⁸²⁶ Agência Câmara de Notícias. “Ministros defendem envio de soldados para o Haiti”. *Tempo Real*, 12 de maio de 2004, www.camara.gov.br. Agência Câmara de Notícias. “Deputados aprovam envio de tropas ao Haiti”. *Tempo Real*, 13 de maio de 2004. www.camara.gov.br

auxilio en el caso que hubiera riesgo para la población. Pero la intención del gobierno brasileño era que sus fuerzas se concentrasen en el desarme de las milicias y grupos políticos haitianos, por la existencia de este tipo de amenazas en el interior de Brasil. Esta respuesta fue condenada principalmente por los partidos del gobierno, ya que se abría la puerta para instalar una política represora y de terrorismo de Estado contra los movimientos políticos.

Las segundas críticas fueron las que concentraron la atención tanto de la prensa como de los parlamentarios. De hecho, la primera votación fue de rechazo a la salida porque el diputado Fernando Gabeira, quien se había manifestado contra el apoyo a la política imperialista franco-norteamericana, exigió que el Mensaje presidencial fuera aprobado por quórum. Lo que planteaba tanto él como los demás congresistas contrarios a esta salida, era que Brasil estaba legitimando la política imperialista e intervencionista de Bush y que en esa operación estaría siendo usado para defender intereses de Estados Unidos y de Francia, que estaban comprando a Brasil con gestos de corto plazo. Como en Chile, el Congreso brasileño cuestionaba la legalidad de la misión porque, como apuntaban los críticos, no había consentimiento del gobierno legítimo de Haití. El Presidente Aristide alegaba que su salida había sido impuesta, y pocos dudaban de su versión. Para los críticos, la incapacidad del gobierno provisional haitiano para contener la violencia, sobre todo porque se sospechaba que había intentos deliberados de fomentarla no solo por los opositores a Aristide, sino por algunos soldados de la MNUFAH, hacía pensar que se estaba forzando a que la ONU declarase una misión de imposición y que si Brasil participaba avalaba lo que en realidad era una invasión, en la cual Brasil haría un gasto sin obtener el menor beneficio.

Brasil asumió el comando de la MINUSTAH el 1º de junio de 2004, y aportó una fuerza de alrededor de 1.200 soldados brasileños de Ejército y de la Marina. Si se contabilizan los tripulantes de los navíos de la Marina y los aviones de la Fuerza Aérea Brasileña que llevaron el material y parte de la tropa, esta constituye la mayor fuerza expedicionaria desde la Segunda Guerra Mundial y la mayor participación brasileña en misión de paz internacional.

En el caso de Argentina, el Presidente Néstor Kirchner envió al Congreso el pedido de autorización para el traslado de las tropas, luego de recibirse formalmente la solicitud de las Naciones Unidas y como una medida para acercarse a Estados Unidos. En el caso de Argentina, la petición de la presencia de fuerzas militares de ese país no fue de Francia, sino de Estados Unidos. Según la prensa local, la decisión política se dio a conocer tras el regreso del Presidente Néstor Kirchner de una gira por los Estados Unidos, país que reclamaba ese gesto internacional por parte de la Argentina y que ésta interpretaba como una medida que favorecería la negociación de la deuda externa. Según estas interpretaciones se trataba de un gesto "conciliador" hacia el gobierno de Bush, que había expresado su descontento por las actitudes de Kirchner y su política exterior, como su negativa a respaldar el ataque contra Irak y sus buenas relaciones con Cuba y Venezuela. Por supuesto, desde las fuentes oficiales esta idea fue descartada, pero lo interesante no está en lo que indica el gobierno, como en el caso de Chile, sino el debate parlamentario.

El debate parlamentario sobre la misión en Haití fue la primera

oportunidad para aplicar el nuevo marco legal en torno a la autorización de ingreso y egreso de tropas (Cámara de Senadores, sesión ordinaria, versión taquigráfica (provisional), 12ª reunión, 10ª sesión ordinaria, 2 de junio de 2004⁸²⁷). A diferencia de Chile, Argentina carecía de uno sobre el tema: las autorizaciones solían dictarse por decreto de necesidad y urgencia. El gobierno, ante la presión política para enviar tropas a Haití, envió al Congreso un proyecto de ley que constaba de un anexo con la información requerida e incluyó tres fundamentos políticos para la participación argentina:

1. apoyo al proceso político constitucional en Haití y a la promoción pacífica y duradera a la crisis actual;
2. confirmación del compromiso de la República Argentina con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional
3. y reafirmación de la política de Estado de participación nacional en las operaciones de paz autorizadas o establecidas por las Naciones Unidas.

Para aprobar la ley era necesario debatir en el Congreso. La tesis de convencimiento se basaba en lo que hemos indicado previamente: las obligaciones de un país por ser miembro del sistema de Naciones Unidas de responder al pedido de la organización. Por ello, se consideraba obligatorio contribuir con la misión estabilizadora, particularmente cuando desde la ONU se instaba a las organizaciones subregionales a actuar en Haití. También se argumentó la necesidad de coherencia en la política exterior y mantener la participación en misiones de paz, en momentos en que podrían evaluarse sus pretensiones de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, que eventualmente debería pertenecer al país que mayor contribución realiza a estas operaciones.

Pero estos argumentos no convencieron a los congresistas: en ambas cámaras se manifestó el rechazo a un envío de fuerzas a Haití. Gilda Follietti sintetiza las principales líneas de debate⁸²⁸:

- la responsabilidad de Argentina en el sistema internacional,
- el uso de la fuerza como consecuencia del mandato de Naciones Unidas,
- si MINUSTAH se trataba de una misión de intervención o de ayuda humanitaria,
- cuestionamientos en relación a cómo brindar ayuda humanitaria a través del uso de las fuerzas armadas
- y el compromiso regional con los países del MERCOSUR involucrados en la misión de paz en Haití.

Veamos por parte: en el caso del debate argentino, hubo mayor énfasis en la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad que en caso chileno, donde salvo

⁸²⁷ Esta sesión fue enviada a la autora por los funcionarios de la Biblioteca del Congreso de Argentina. Las citas pertenecen a ella, tanto las del texto como las de pie de página.

⁸²⁸ Follietti, Gilda, "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005

excepciones la mayor parte de los congresistas la calificaban de ilegal. El marco general de la discusión lo tenemos en la intervención del senador Puerta:

- Objetivos de la misión: *“dar un área segura y estable para el trabajo de las fuerzas internacionales y también del gobierno provisional; del gobierno provisorio –transitorio- de Haití, ya que la denominación del actual gobierno ejercido por el Presidente de la Suprema Corte de la Nación haitiana es motivo de debate en las propias Naciones Unidas. Pero jamás se ha discutido si es un gobierno de derecho o de facto: simplemente la denominación, en el sentido de si es transitorio o provisorio”.*
- Plazo: *“El plazo que se establece como objetivo político es de dos años y para ello se debe trabajar en dar una mayor calidad al sistema político que se debe reconstruir en la isla de Haití.”*

Tomando estos dos aspectos, la discusión fue si era una operación de Capítulo VI o VII. El temor, por supuesto justificado, era llevar soldados a un escenario de guerra, haciendo constantes referencias a las Malvinas, prueba del trauma que tiene aún ese país. Esto hace que el debate sobre las operaciones de paz sea mucho más interesante que el que se planteó en Chile, ya que para la mayor parte de los senadores argentinos el planteamiento de la ONU que ellas se encuentran en el Capítulo VI ½ les parece (y así lo expusieron) una falta de respeto, ya que no puede haber ambigüedad en la directiva que se da a las tropas que van a participar en esta misión. La resolución 1542, para los senadores, se encuadró en su totalidad en el Capítulo VII, contradiciendo la versión oficial no sólo del gobierno argentino, sino la de todos los gobiernos participantes, que sólo uno de sus puntos caía en esa categoría dejando la resolución en el Capítulo VI. Y eso significaba ir a un escenario de guerra, como claramente expuso el senador Morales:

“Señor Presidente: la diferencia entre el capítulo VII y el capítulo VI es que en este último se requiere consentimiento de las partes... el uso de la fuerza es sólo para propia defensa y de terceros protegidos. En el caso del capítulo VII el uso de la fuerza es para la propia defensa y de terceros y para mantener o restablecer la paz y la seguridad. Y como lo dice expresamente es para programa de desarme, de movilización e integración de todos los grupos armados. Eso es para ir a la guerra. Y para el caso del capítulo VII tampoco es exigible el acuerdo de partes. No tiene que haber acuerdo de partes. Sin armamento o con armamento individual. Y acá hay armamento individual, en el caso del capítulo VI. En el VII es el armamento individual y el armamento de apoyo. Y llevan bastante armamento de apoyo”.

Como prueba, algunos senadores citaron las reglas de planeamiento específico para esta misión, que tomaremos de ese debate ya que es de circulación restringida. La norma número 1 establece que está autorizado el uso de la fuerza hasta e incluyendo fuerza letal para autodefensa o defensa de otro personal de Naciones Unidas contra un acto hostil e intención hostil (1.1); está autorizado el uso de la fuerza hasta e incluyendo fuerza letal para resistir intentos de secuestro o detención como de uno mismo o de otro personal de Naciones Unidas (1.3) y está autorizado el uso de la fuerza hasta e incluyendo fuerza letal para proteger instalaciones claves, áreas o bienes designados (1.6). ¿Fuerza letal? En palabras simples: matar. ¿Con qué armas? En el punto sobre Uso de sistemas de armas (regla 2) se indican: uso de explosivos para la destrucción de

armas, munición, minas y armas sin explotar en el desarrollo de una acción de desarme (2.1) y la utilización de equipo y agente de control antimotines o antidisturbios (2.5).

¿Era Haití una amenaza a la paz y la seguridad para indicar semejantes reglas? Como bien planteó el senador Rossi, no.

“Cuando uno lee esa declaración según la cual la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, realmente se debe preguntar a qué país estuvo a punto de invadir o invadió Haití; cuál es el peligro armamentístico o bélico que representa; o cuáles son las armas de destrucción masiva que posee para que se hubiera afirmado de una manera axiomática que dicho país constituye una amenaza para la paz y seguridad internacional.

Es que obviamente, es tan alejado de la realidad ese argumento, que no tengo la menor duda de que debemos coincidir en que Haití puede tener un montón de problemas, pero no es un enemigo del mundo”.

Entonces, ¿por qué usar el Capítulo VII contra Haití, si el mismo Consejo de Seguridad, en la resolución del 26 de febrero, indica que tanto la OEA como el CARICOM aún no habían concluido la solución pacífica del conflicto, labor que el Consejo declara apoyar? ¿Por qué decide aprobar una invasión cuando los canales de diálogo estaban abiertos y que se estaba aplicando un plan de acción? ¿Por qué si el gobierno argentino, al igual que el chileno, planteaba que era una misión de paz, con riesgo mínimo para las tropas, se autorizaba el uso de la fuerza letal? ¿Esa es una misión de pacificación? Por lo visto, para varios senadores no, ya que la conclusión fue que la ONU estaba imponiendo unánimemente una solución a un pueblo, en abierta contradicción con el principio de autodeterminación de los pueblos. Como bien indicó la senadora Mastandrea:

“En definitiva, no se justifica esta intervención porque nadie honestamente puede afirmar que el actual gobierno tiene legitimidad de origen -la cual proviene únicamente de la soberanía popular- para solicitar la ocupación del territorio. No se justifica porque la extrema pobreza y el subdesarrollo en el que vive la gran mayoría del pueblo haitiano, la escasa fuerza policial y la ausencia de fuerzas armadas -como muy bien lo informara el ministro Pampuro y sus funcionarios-, no constituyen ni constituirán una amenaza para la seguridad internacional. Más bien, son la deuda que tiene la humanidad y que lejos está de saldarse con el envío de un contingente militar. No se justifica tampoco. Aunque integremos y aceptemos el sistema de las Naciones Unidas, no hemos participado en la toma de decisión sino que nos han sido impuestas por los poderosos de siempre”.

Como expresó el senador Giustiniani:

“¿Y saben por qué saca esta resolución el Consejo de Seguridad? Porque Haití importa bastante poco a otros lugares del mundo. Lamentablemente tenemos que decirlo. Nos duele que sea así. Porque en Haití lo único que tenían era el azúcar y se lo expropiaron ya hace un siglo; se quedó sin la posibilidad del azúcar. Y si hoy uno mira desde arriba —como me decían algunos amigos— ya no le quedan ni árboles. Se ve República Dominicana como una mancha verde, y Haití como una mancha marrón, porque ya no tienen ni la posibilidad de combustible, que es el carbón de leña. Y no tienen agua potable ni absolutamente nada. No hay nada más

que sacarle a Haití más que —como decían recién correctamente— la hipótesis migratoria o el tránsito del narcotráfico”.

En este punto, la negativa del CARICOM a participar, y sus constantes alusiones a una investigación fueron citadas asiduamente. Una de las más claras es la del senador Morales, quien expone la necesidad de hacer caso a la postura del CARICOM y no a la del Consejo de Seguridad:

“Es como si el país intervenido fuese Bolivia y la Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay estuviéramos en desacuerdo porque realmente sabemos lo que está pasando mientras que México, Venezuela o los países del Caribe sí están de acuerdo. Aquí no están participando los países del Caribe, que eran los primeros a quienes había que consultar.

¿Y qué hace las Naciones Unidas? Toma el argumento de los países del Caribe que denunciaban antes del golpe de Estado situaciones difíciles y de incumplimiento de compromisos sociales de parte de un gobierno que había dejado de ser progresista como el de Aristide. Es cierto que tenía muchos problemas y que había abuso de poder, eso es totalmente cierto. Y con el argumento del reclamo que hacen antes del 29 de febrero esos catorce países se toman la decisión de intervenir, donde participan naciones que a veces son multilateralistas y a veces hacen lo que quieren con el multilateralismo, como Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile”.

En el caso de MERCOSUR, los críticos indicaron que la decisión de participar no emanaba de intereses convergentes entre esos países, sino que, muy por el contrario, de intereses nacionales propios y distintos entre sí (como hemos indicado), y que el gobierno argentino falseaba la información, al poner a Chile dentro del bloque, ya que para ese entonces el único miembro que había enviado tropas era Brasil, por el asiento permanente, no por preocupación real de la situación de los haitianos. Chile, primero, ya estaba en la isla y segundo no es miembro activo del MERCOSUR. Sin embargo, una opinión bastante interesante es la del senador Prades al comentar participación de las tropas chilenas y brasileñas:

“Esto nos hace daño porque nos divide, nos enfrenta y no nos permite como grupo regional mantener una cohesión en lo económico, en lo político y también en lo militar para defender los intereses comunes que hacen a nuestra gente como países débiles frente a los grandes grupos de países desarrollados que nos hacen cumplir lo que ellos quieren, pero ellos no cumplen lo que todos queremos”.

Como bien indicó el senador Morales, idea que también fue expresada por los senadores chilenos, aquí el problema eran Francia y Estados Unidos, no Haití.

“El meollo de la cuestión es que aquí hay intereses concretos de los Estados Unidos si bien es cierto que había conflictos en un gobierno muy desprestigiado y una gran movilización social como hoy nos contaban las personas que estuvieron en Haití. Allí hay un gran movimiento social que plantea dos ejes entre otros reclamos sociales; uno, la condonación de la deuda grosera que se le cobra desde los Estados Unidos a Haití y, el otro, los reclamos contra Francia. Ahí vemos cómo se juntan los intereses de Francia y de los Estados Unidos. Y sabíamos que se tenían que juntar porque Francia votó en contra de los Estados Unidos en el caso de Irak y tienen que resolver problemas diplomáticos entre ellos, pero también concurren intereses concretos de ambos países que no sé qué es lo que hacen. A veces, como decimos, son

multilateralistas pero hoy están interviniendo Haití efectivamente con fuerzas militares al margen de la decisión de las Naciones Unidas.

Es decir, a partir de un reclamo social real y un gobierno autoritario y corrupto con problemas por haber dejado el progresismo de lado cabalgaron sectores paramilitares que tienen que ver con las intenciones de los Estados Unidos, que trabajan permanentemente y que tienen que ver mucho con el narcotráfico. Esta es la situación”.

Otro aspecto fue el tema del coste de la misión. Los congresistas argentinos se manifestaron en contra de ir a Haití porque el país no podía asumir ese gasto, y menos después de la mala experiencia con la devolución. Argentina ha estado invirtiendo en materia de operaciones de paz y en las coaliciones, al grado que tiene una asignación específica para estas misiones. Pero la falta de reembolso (que se remonta a la misión en Chipre UNFYCIP de 1964) no ha permitido adquirir otros equipamientos. Además por ley no se pueden desviar los fondos, y los ingresos de cualquier tipo provenientes de embajadas (la ONU reembolsa a la Misión diplomática Permanente del país que ha participado) deben entrar a la Secretaría de Hacienda argentina y no al Ministerio de Defensa. Esto ha provocado que se cobre con retrasos, las previsiones no fueron las correctas y tampoco se les dieron las prioridades que por las exigencias operativas imponía la situación. Eso ha obligado a las Fuerzas Armadas a financiar las operaciones con sus propios recursos. Además apareció el tema de los costos anexos a una participación. Se recordó que la participación argentina en el conflicto del Golfo contribuyó a que el país fuera elegido como blanco del terrorismo, ataque a la Embajada y Mutual Israelita en Buenos Aires, en 1992 y 1994. Los críticos apuntaron que sobreexposiciones de esta naturaleza pueden colocar al país en condiciones vulnerables e indeseables para los objetivos de paz y seguridad buscados⁸²⁹.

Además, varios plantearon que más útil para Haití era que el costo de la operación (10 millones de dólares, de los cuales sólo serían reembolsables 3) fueran enviados a la isla en concepto de ayuda humanitaria, que era, a fin de cuentas, lo que realmente necesitaba Haití.

El extenso debate fue lo que conspiró contra la pretensión argentina de liderar MINUSTAH, que era uno de los objetivos del gobierno. Pero en el segundo tuvo un resultado favorable, porque la ley 25906 permite al gobierno extender automáticamente la participación en Haití por un período máximo de dos años sin la necesidad de aprobación del Congreso para dicha extensión.

4. MINUSTAH y los cinco años de ocupación

En el debate parlamentario, surgieron voces acusadoras contra la ONU y la OEA por su comportamiento en la crisis haitiana. Como hemos indicado, ambos organismos habían estado presentes en la isla sobre todo desde 1990, por lo cual muchos parlamentarios no lograban explicarse la serie de contradicciones en que incurrieron en el caso de Aristide.

En su intervención durante la discusión sobre la salida de las tropas chilenas a MINUSF, el senador Gabriel Valdés apuntó al rol de Estados Unidos en la crisis y su manipulación de la OEA y la ONU: *En el pasado, Estados Unidos impulsaba todas las dictaduras que creía conveniente en América Latina. Pero hoy estamos asistiendo a la creación de un nuevo sistema para hacer caer gobiernos legítimamente constituidos. Bastaría que mañana o pasado surgiera una oposición organizada en cualquier país -¿por qué no en el nuestro?- y que este sector -ojala ello nunca ocurra- sea abastecido de armamento, lo que no es difícil en el mundo actual, para provocar una resolución de las Naciones Unidas o de la OEA para intervenir y voltear a un Presidente elegido legítimamente. O sea, se cambia el libreto, pero la intervención -repito- es la misma.*

¿Es acertada esta apreciación? Consideramos que sí. Veamos un poco sobre cómo se creó MINUSTAH.

4.1. Resolución 1529

La resolución 1529 (29 de febrero de 2004) del Consejo de Seguridad, no difiere en su encabezado de otras resoluciones. Comienza recordando *las anteriores resoluciones y declaraciones de su Presidente sobre Haití, en particular la declaración de fecha 26 de febrero de 2004 (S/PRST/2004/4)*, manifiesta la “profunda preocupación” de sus miembros *por el deterioro de la situación política, humanitaria y de seguridad en Haití y deplorando las pérdidas de vidas humanas que ya se han producido* tras los brotes de violencia, lo que podría tener efectos desestabilizadores para la región, y subraya *la necesidad de crear un entorno seguro en Haití y en la región que permita el respeto a los derechos humanos, incluido el bienestar de la población civil, y apoye la misión de los trabajadores humanitarios*. Por estos motivos decide, actuando en *conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas*, autorizar *el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Provisional durante un período máximo de tres meses a partir de la aprobación de la presente resolución*.

¿Qué llama la atención? La expresión “despliegue inmediato”. Da la impresión que el Consejo de Seguridad ha analizado concienzudamente la situación y al ver un riesgo real e inmediato para la vida de los haitianos, ha decidido autorizar el envío de tropas para impedir miles de muertes y restablecer el orden. Y si alguien pone en duda la intención de sus miembros, están las imágenes de los noticiarios. Todo el planeta vio las imágenes de la violencia represiva y de acciones armadas (sobre todo en Gonaïves) que hacían temer la guerra civil o un verdadero genocidio.

El problema es que estas imágenes eran parte de una campaña mediática contra Aristide.

En primer lugar, no podía haber un “despliegue inmediato” porque fuerzas militares extranjeras ya estaban ahí. La presencia de soldados franco-norteamericanos era públicamente conocida antes del 29 de febrero. Así que en realidad sólo se produjo un cambio de status de fuerza invasora a de operación multinacional.

En segundo lugar, la prensa haitiana estaba en manos de la oposición, Estados Unidos y Francia tenían un inusitado interés en mostrar a la isla sumergida en el caos para justificar su invasión y ya había denuncias de una campaña de descrédito contra Aristide y su gobierno. Varios medios de prensa independientes denunciaron que unas semanas antes de que estallaran las revueltas en Gonaïves se reunían en la frontera con República Dominicana un grupo de personas para escenificar motines, mientras camarógrafos grababan las escenas, videos que luego se entregaron a las grandes agencias que, a su vez, los distribuyeron a través del mundo. Y que estos mismos “actores” fueron quienes iniciaron las verdaderas revueltas, algo que no podía ser difícil ya que se dirigieron a las barriadas pobres con un discurso similar al de André Apaid:

*Aristide es "la fuente del problema" y "la población debe continuar movilizándose pacíficamente" para lograr su retiro, dijo... el líder opositor André Apaid. "Aristide es el responsable directo de la violencia en Haití porque ha distribuido armas, creado bandas armadas para aterrorizar a la población, intimidar a los partidos políticos y acallar cualquier posición", agregó Apaid, líder del Grupo de los 184 que agrupa a la sociedad civil y el empresariado*⁸³⁰.

Esta campaña tenía la única motivación de que el Consejo de Seguridad aprobase la invasión mediante una resolución bajo Capítulo VII contra los haitianos.

Si leemos la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, que es mencionada en esta resolución, cuando se trató “La cuestión de Haití”, vemos que ella es vista como una “emergencia humanitaria”, cuando *insta a todas las partes en el conflicto de Haití a que faciliten la distribución de alimentos y medicamentos y garanticen la protección de la población civil. También insta a todas las partes a que respeten las instalaciones y al personal de las organizaciones humanitarias internacionales y se aseguren de que la asistencia humanitaria llegue a aquellos que la necesiten, haciéndose llamados en pro de una acción internacional en Haití, que considerará con urgencia las opciones de actuación internacional, incluida la de una fuerza internacional en apoyo de un arreglo político, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.* Pero tres días después, cuando se sancionó la resolución 1.529, la noche misma del derrocamiento de Aristide, se plasmó una nueva redacción declarando que la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional, así como para la estabilidad del Caribe.

Si el fin es humanitario, ¿por qué tratar a Haití como una “amenaza para la paz y la seguridad”? ¿Cómo un país que es un caos humanitario puede poner en riesgo la seguridad continental? La respuesta es muy absurda: *constituye una amenaza para la paz y*

830

Artículos relativos a la situación de Haití el 24 de febrero del 2004. www.derechos.org

la seguridad internacionales, así como para la estabilidad del Caribe, ante la posibilidad de una afluencia de haitianos a otros Estados de la subregión. ¿A qué país estuvo a punto de invadir o invadió Haití; cuál es el peligro armamentístico o bélico que representa; o cuáles son las armas de destrucción masiva que posee? ¿La presencia de haitianos en otra parte del Caribe o Centroamérica es una amenaza?

Efectivamente, para Estados Unidos lo es. Si vemos la razón que motivó Uphold Democracy, tenemos a la emigración calificada como una amenaza. Sin embargo, si retrocedemos en el tiempo, vemos que este asunto fue provocado por el apoyo de ese país a la sangrienta dictadura de los Duvalier. Además, vemos que ya en 1972 el gobierno de Richard Nixon ignoraba todo aspecto humanitario al negarles el status de refugiados a los haitianos que alcanzaban el territorio norteamericano, y violando todo acuerdo de derechos humanos, ya que eran detenidos, encarcelados, y expulsados, bajo el argumento que el régimen de Duvalier no era represivo, y calificándolos como “emigrantes económicos”. Luego, con la crisis de 1980, cuando afluyeron a Estados Unidos tanto haitianos como cubanos, Carter, en una de sus últimas medidas presidenciales, los calificó como “ingresados”, amparándose en un vacío legal sobre el tema, para así no tener que repatriarlos, pensando en los cubanos, no en los haitianos. Reagan, por ende, tuvo la misión de redactar una ley sobre el tema: ese fue el Programa de Interdicción, que en la práctica significó que si los haitianos que lograran eludir al servicio de Guardacostas serían detenidos en cárceles federales y en centros del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS). Sólo 28 personas pudieron presentar recursos de refugio, de las 26.000 que ingresaron a Estados Unidos entre los años 1981 y 1991.

Tras el golpe de 1991, la situación se salió de control. No sólo los que intentaban emigrar lo hacían directamente al territorio norteamericano, sino que llegaban masivamente a la base de Guantánamo, huyendo de la violencia de un régimen dictatorial impuesto y apoyado por Estados Unidos. Como los demás países de la zona se negaron a aceptar a los haitianos, sobre quienes no existe la menor conciencia de que haya un “deber de protegerlos”, Bush se sirvió de otra laguna jurídica y creó campamentos en Guantánamo, y un programa de trámites para refugiados en Puerto Príncipe. No hay que negar, en todo caso, que la negativa de muchos países es absolutamente comprensible. En el caso por ejemplo de República Dominicana, el proceso de asilo es muy restrictivo, pero no ilegal, ya que se aplicaron acordes a guías del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), lo que en concreto permitió al gobierno dominicano dar asilo político a quienes, según el canon internacional, realmente calificaban para tal⁸³¹ (si pensamos en el abuso que se hace del Convenio sobre refugiados). En cuanto a otros países, Jamaica colocó a los refugiados en un campamento aislado, Bahamas se mostró ostensiblemente hostil a los refugiados, amenazando con devolverlos a Haití (lo que hizo) y minimizando las oportunidades para la tramitación de los recursos presentados por ellos. Hubo otros países de la región que

⁸³¹ Requerían que los refugiados iniciaran un recurso de asilo ante este último y si se determinaba que una persona reunía los requisitos para ser declarado refugiado político, se notificaba a una comisión intergubernamental, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), la cual tenía la responsabilidad de otorgar asilo o la condición de refugiado. De los 30.000 refugiados, aproximadamente, que huyeron de Haití durante el golpe contra Aristide, sólo 2.800 lograron el reconocimiento del ACNUR. Alrededor de 1.300 fueron reconocidos durante el mandato del ACNUR, mientras que la CONARE otorgó condición de refugiado a sólo 35 solicitantes.

rehusaron aceptar a los refugiados haitianos para reasentarlos, a pesar de la presión intensa que aplicó el Gobierno de los Estados Unidos, entre ellos Venezuela, cuyo Presidente había enviado el avión que llevó a Aristide de Haití para refugiarse en Caracas. Cuando el campamento de Guantánamo rebasó su capacidad con 12.000 refugiados, Bush ordenó que los haitianos recogidos en el mar fueran devueltos a su país sin abrir sumario. Un fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no se aplicaban en alta mar, lo cual lo dejó en libertad de actuar. Clinton sólo tenía que seguir la misma línea. Se permitió que la mayoría de los refugiados que estaban en Guantánamo ingresaran a los Estados Unidos para presentar recursos de asilo, mientras que la totalidad de los interceptados en el mar fueron devueltos a Haití. Por las presiones de organismos humanitarios, en 1994 se inició la tramitación de los refugiados a bordo, pero la única embarcación naval que se dedicó a ese fin pronto colapsó de peticiones, asumiéndose que era imposible contener la marea humana que salía de Haití. Clinton intentó crear zonas de refugio en otros países, pero nuevamente estos se negaron, retornándose a la solución de Guantánamo. Por eso es que hubo que reestablecer a Aristide en el poder.

Con ciertas variantes, argumentos contra la emigración haitiana podemos leerlo en diferentes documentos, tanto en Francia como en otros países, donde se acusa a los haitianos de aumentar los índices de delincuencia y de una serie de hechos de violencia. El interés de Francia por los emigrantes haitianos se debe al acceso que tienen éstos, vía marítima, a sus Departamentos de Ultramar (Martinico, Guadalupe y la Guyana Francesa) y desde ahí a Europa, por España principalmente. Por lo cual actúa, desde República Dominicana, con el fin de ponerle freno, incluso, como denuncian muchos dominicanos, postulando la reunificación de la isla⁸³². Al margen de la verosimilitud de esta idea, lo que es cierto de las denuncias contra la emigración haitiana es que en su mayor parte es ilegal. Un mínimo porcentaje de haitianos están registrados civilmente, la mayor parte carece de los mínimos documentos que acrediten su identidad, por lo cual al intentar emigrar tienen que hacerlo por conductos irregulares, siendo contratados, si es que lo son, al margen de la ley, lo que, según algunos estudios, tendría efectos en el nivel de los salarios y en las tasas de empleo, ya que el empresario contratante evadiría una serie de leyes laborales a costa de la explotación de los inmigrantes.

Quienes tienen un mayor grado de responsabilidad en esta situación son Estados Unidos, la UE y las iglesias tanto católicas como protestantes, que mantiene un aval y un apoyo al flujo de emigrantes para explotar mano de obra semiesclava y en el caso de las iglesias con la intención de aumentar su membresía, siguiendo en el caso de la

⁸³² Varios autores dominicanos acusan directamente también a diversas ONGs de fomentar la migración en República Dominicana, respondiendo a una estrategia internacional de los Estados Unidos, Francia, España y el Canadá, a quienes el Presidente Balaguer acusó de que tenían un plan para unificar el territorio de la isla, con la idea de que los dominicanos cargaran con el peso de la crisis haitiana, dándoles apoyo mediante proyectos asistenciales y manteniendo una línea de condena al Estado dominicano frente a cualquier posible violación. Esto surgió debido a la solicitud de que la República Dominicana ofreciera recibir refugiados haitianos en caso de una agudización del conflicto político en Haití y por las presiones que recibía para que suspendiera el apoyo de facto a los golpistas.

Católica las instrucciones del Vaticano en relación a la defensa de los emigrantes, dictadas tanto por Juan Pablo II y Benedicto XVI.

Tomemos por ejemplo la situación para los haitianos en la República Dominicana. No ha variado la tradicional política de “dejar hacer - dejar pasar” justificada en los múltiples intereses (sobre todo dominicanos) por las ventajas que ofrece el mercado haitiano, sobre todo por la informalidad. La situación de los braseros es reflejo de esta política: la República Dominicana, al permitir un flujo constante sin un control gubernamental, busca satisfacer demandas internas de mano de obra barata para crear un nivel de desalarisación de la local, reduciendo los costos de producción.

Además, consideremos que los diferentes gobiernos haitianos no han tomado medidas al respecto. Ya sea “vendiendo” braceros o estimulando la salida de personas con poca calificación para reducir el número de cesantes⁸³³, la negligencia del Estado haitiano en este tema es demostrable⁸³⁴.

Pero, aún cuando la emigración haitiana sea muy mal vista, sigue sin tener sentido el justificar una acción de Capítulo VII en la isla por este motivo. Entonces no nos queda más que recurrir al trauma que significó para las potencias el 11S. La paranoia terrorista ha disparado la obsesión por proteger sus fronteras físicas de cualquier potencial enemigo. El emigrante ilegal es, por ende, un peligro de seguridad nacional, al que dudosamente se le reconocen derechos. Si nos remitimos al caso Avena, y sus predecesores (Bread y LaGrand⁸³⁵), tenemos que no había claridad sobre si les son o no aplicables los mismos derechos que a los legales, duda que planteó México ante la

⁸³³ Una de las últimas denuncias sobre esta situación las hicieron Solidaridad Fronteriza y el Grupo de Apoyo a los Refugiados/as, quienes publicaron comunicados a finales de marzo del año 2006, revelando el aumento del tráfico humano en la zona de las lomas de la región sur de República Dominicana, en cuyo circuito se paga generalmente unos RD\$ 1,600 por cabeza para el cruce fronterizo con un guía que ayuda a los ilegales a llegar hasta comunidades de las provincias Barahona o Independencia. Ocasionalmente son abandonados por los traficantes sin agua ni alimentos. Las denuncias se ratificaron cuando el pastor evangélico haitiano Domingo Medina Nathan y Pilar Reyes, quienes confirmaron la contratación en Polo de Barahona (República Dominicana) de 200 ilegales haitianos con la participación del vicecónsul de Haití en esa provincia el Sr. Harry Joséph. Tras el escándalo, Joséph fue removido.

⁸³⁴ Existen gran cantidad de textos y documentos sobre la emigración y sus efectos. Uno de ellos son los de Stalker, Peter *The No-Nonsense Guide to International Migration*, New Internationalist Publications, Oxford, 2001; y *Workers Without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO., 2000; el de Sassen, Saskia, *The Mobility of Labour and Capital*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998; y el de Castles, Stephen y Miller, Mark J., *The Age of Migration*. The Guilford Press, New York, 1998. La negligencia del Estado haitiano se entiende si consideramos que las remesas son una de las principales fuentes de ingreso de divisas en la isla, transformándose en un valioso instrumento de política macroeconómica, ya que se ocupan para cuadrar balanzas de pagos deficitarias; o sea, que con este método se palia la grave situación económica, al grado de implementarse un plan “turismo-díaspóra”, que estimularía a los locales en el extranjero a pasar vacaciones en la isla (el turismo con los agentes extranjeros, como nueva forma de mercantilismo, deja todas las ganancias en las líneas aéreas y agencias, dejando nada a Haití)

⁸³⁵ Corte Internacional de Justicia. Case Summary 9 April 1998 *Case concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)* Corte Internacional de Justicia. Case Summary 5 March 1999, *The LaGrand Case (Germany v. United States of America)* Corte Internacional de Justicia. Case Summary 31 March 2004, *Case concerning Avena and other Mexican nationals (Mexico v. United States Of America)* www.icj-cij.org

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), solicitándole una opinión consultiva acerca del derecho a la información sobre la asistencia consular, mientras llevaba a cabo gestiones para impedir que nacionales de su país (cerca de 50) fueran ejecutados en diversos estados norteamericanos. El problema no sólo se limitaba a que los condenados fueran mexicanos, sino que apuntaba a la calidad del nacional en el territorio extranjero. En el caso Bread y LaGrand, los condenados estaban legalmente en el país. En el caso Avena, había tanto legales como ilegales. En el caso de los haitianos, el riesgo es doble: no sólo son ilegales, sino de un país donde el tráfico (humano como de armas y drogas) tiene bases donde sustentarse. Por ejemplo, del 85% de la droga que se mueve en la región vía Haití, el 30% se queda en República Dominicana, donde constan operaciones de los carteles de México, Cali y Medellín. Haití es un centro de negocios ilícitos que enriquecen las cuentas de varios ahorradores con cuentas bancarias caribeñas.

Al margen del problema puntual⁸³⁶, la CIDH no sólo consideró, en su interpretación, la situación de que un nacional extranjero fuera detenido, sino la situación de vulnerabilidad en que un extranjero se encuentra en otro país que no es el propio, cuando se es trabajador migratorio, en su mayoría ilegales, iletrados y sin conocimiento del idioma del país donde se encuentran. Y le reconoció todos los derechos inherentes a su calidad de ser humano y de nacional de un país, opinión en la que concordó la Asamblea General de la ONU en la declaración AG/RES. 2027 (XXXIV - O/04) **Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias**⁸³⁷.

Pero las potencias al parecer ignoran esto, concentradas en defender “sus” fronteras, por ejemplo de los problemas inherentes al flujo descontrolado de divisas. La banca internacional favorece el flujo de recursos en términos del lavado, sin importar de donde provengan. Por eso se han aplicado medidas muchas veces al margen y otras directamente atentatorias contra los derechos humanos de los ilegales.

Por eso los países receptores prefieren no prestar oídos a los argumentos en pro de la defensa de los derechos de los inmigrantes, ya que se plantean la siguiente

⁸³⁶ La CIDH sostuvo que *en virtud de que el derecho a la información es un componente del artículo 36 de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares*, el detenido extranjero, sin especificar la nacionalidad, debe tener la oportunidad de valerse de este derecho en su defensa. Su omisión *"afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación al derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente."* O sea, que el artículo 36 del CV63 bajo la luz de la interpretación de la CIDH, no discrimina al nacional por su status migratorio, sólo en su condición de nacionalidad, que tiene que ser efectiva.

⁸³⁷ Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, solicitada por México *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal* www.corteidh.or.cr/serie_a/index.html Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, solicitada por México acerca de la *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, www.corteidh.or.cr/serie_a/index.html. OIM Organización Internacional para las Migraciones, *Estudio sobre el alcance y contenidos del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963*, Documento de la Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. La Paz, Bolivia, 25 y 26 de noviembre de 2004. Naciones Unidas. Asamblea General AG/RES. 2027 (XXXIV - O/04) *Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias*. Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004

disyuntiva: ¿hay que dejar, en nombre de los derechos humanos, que inmigrantes nos invadan y amenacen la seguridad de nuestro país? ¿O es permitido violar, con el pretexto de proteger nuestro país, los derechos humanos fundamentales de inmigrantes que son, ante todo, seres humanos y como tales tienen una dignidad “inviolable”?

La respuesta está en la resolución 1529: al ratificarse que la emigración haitiana es considerada por la Comunidad internacional (a la que los miembros del Consejo supuestamente representan) en el mismo rango de una “invasión” (en términos exactos, una incursión pacífica) se expone claramente que para estos países, y principalmente para los miembros permanentes, la emigración amenaza a su seguridad, porque no sólo los afecta en su economía, sino que están impelidos de actuar de manera más enérgica ya que están obligados, por Tratados, a respetarles en su integridad física. El hecho que el gobierno haitiano no podrá impedir ni frenar este flujo “obliga” a imponer, por la fuerza, restricciones en ese sentido en el mismo territorio isleño, al cual se le aplica el rango de “infractor” al no cumplir con las providencias sobre este tema, apareciendo, en este caso, la creación de una “fuerza de paz” como la única solución aceptable, para que ésta facilite *“la prestación de asistencia internacional a la policía y el Servicio de Guardacostas de Haití a fin de establecer y mantener la seguridad y el orden públicos, y de promover y proteger los derechos humanos”*. Por eso se le aplica el Capítulo VII, por la “carga” que significan los emigrantes haitianos para los Estados que tienen que asumirla. Por eso se envían tropas.

¿Es esto una “causa justa”? No. El informe **La responsabilidad de proteger**, plantea claramente en su párrafo 4.19 que *“la intervención militar con fines de protección humana está justificada cuando se dan dos amplios conjuntos de circunstancias, es decir, cuando se trata de atajar o evitar: grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación. Si se cumple al menos una de estas dos condiciones, consideraremos que se ha satisfecho ampliamente el componente “causa justa” de la decisión de intervenir”*. La resolución 1529 es suficientemente clara para que veamos que no hubo ninguna causa justa en la intervención militar, y sí un abuso de las prerrogativas del Capítulo VII. La mala fe de este documento es patente. Como expresara una vez James O.H. Jonah, se invoca este capítulo por la ambigüedad de las medidas, lo que permite que se cometan violaciones al Derecho internacional humanitario y se use excesivamente la fuerza, como ocurrió en Somalia.

Para defender “sus” fronteras, o sea, para defender “su” soberanía westfaliana, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no dudan violar la de otros países, incluso abusando de la Carta de manera flagrante. En otras palabras, las fronteras “permeables” de la que hablan los especialistas, y el nuevo orden internacional sólo benefician a los que consideramos iguales, a los otros les aplicamos todo el régimen tradicional en esta materia, y si esos países pretenden aplicar esas medidas les descalificamos, como se hace con Bolivia, por ejemplo, usando expresiones como la de Robert Jackson “quasi-states”.

Al margen de esta contradicción (hablar de Estados superiores cuando en realidad han recaído en las viejas prácticas) que es la que más irónica nos parece, tenemos otras más evidentes en la misma resolución. En la declaración del Presidente, se *“elogia a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a la Comunidad del Caribe (CARICOM) por haber tomado la iniciativa en la promoción de una solución pacífica y por intentar restablecer la confianza entre las partes, en particular mediante su Plan de Acción, y el Consejo se compromete a apoyar la labor que siguen realizando la CARICOM y la OEA para lograr una solución pacífica y constitucional a fin de superar el estancamiento actual. Los principios esbozados en el Plan de Acción de la CARICOM y la OEA constituyen una base importante para resolver la crisis. El Consejo insta a las partes a que actúen con responsabilidad eligiendo la negociación en lugar de la confrontación. Ahora parece necesario un calendario para acelerar esa labor”*. Sin embargo, al invocarse el Capítulo VII, se da por hecho que la mediación de estos organismos está fracasada, por lo cual no puede disponerse de una operación que, si nos ceñimos a la costumbre y al tenor de la misma resolución, debía ser de Capítulo VI, ya que, volvemos a repetir, el problema inicialmente fue calificado de “humanitario”. De hecho, incluso invocándose el Capítulo VII, el Consejo de Seguridad, antes de adoptar cualquier decisión que importe el uso de la fuerza armada en los términos del artículo 42 de la Carta, debe hacer todos los esfuerzos necesarios para remediar la situación sin llegar a esa medida extrema, e incluso entonces tiene preferencia la aplicación del artículo 41, que no implica uso de la fuerza. Claro, si habláramos de una misión de paz tradicional, o sea *un despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes implicadas, lo que normalmente se hace recurriendo a personal militar y/o de policía, e incluso a personal civil*, según definición de Boutros Ghali en **Un programa para la paz**. Sin embargo, no lo fue, ya que más bien caería en la categoría de una “Operación de restauración de la paz y mitigación de conflictos” un nuevo concepto que se aplica a operaciones multidimensionales que, mientras que originalmente estaban encomendadas bajo el Capítulo VI, se han visto forzadas por las circunstancias en el terreno a convertirse en operaciones del Capítulo VII, como cuando los convoys humanitarios tienen que ser defendidos por la fuerza de las armas, o las zonas de exclusión reforzadas por fuerzas aéreas (entre las funciones que esta misión debía cumplir estaban *“facilitar la prestación de asistencia humanitaria y el acceso de los trabajadores humanitarios internacionales a la población haitiana que lo necesite; apoyar la creación de las condiciones necesarias para que las organizaciones internacionales y regionales, en particular las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, presten asistencia al pueblo de Haití; coordinar las actividades, según sea necesario, con la Misión Especial de la Organización de los Estados Americanos y con el Asesor Especial para Haití de las Naciones Unidas e impedir que siga deteriorándose la situación humanitaria”*)”

Empero, en todo nuestro análisis, no indicamos si efectivamente la misión de la OEA fracasó. El plan para Haití se estaba desarrollando desde el año 2000, a raíz de las acusaciones de fraude en las elecciones parlamentarias de mayo en Haití, y la idea era crear nexos de diálogo entre el gobierno, los partidos de oposición y las distintas iglesias. El 2001, cuando fue evidente que la situación no mejoraba, se optó por establecer una Misión de la OEA, con prioridad de investigar los hechos de violencia del 17 de diciembre de ese año. Con este objetivo se designa, junto con CARICOM, a tres juristas independientes para aclarar los hechos, un Consejo Consultivo para establecer posibles compensaciones y se crea un Grupo de Amigos de Haití para actuar como órgano de consulta. El 1 de marzo de 2002 se establece oficialmente la misión,

enfocada en cuatro temas centrales: democracia, derechos humanos, seguridad y administración de justicia. Posteriormente este mandato se amplió a control de desarme y creación de un entorno seguro para un proceso electoral.

Cuando ocurre el golpe de Estado se estaba desarrollando el plan. Ni la OEA, ni CARICOM, ni la ONU lo habían declarado fracasado. De hecho, la primera reacción de la OEA fue:

1. Primero, emitir una resolución del Consejo Permanente, que defendió el orden público de Haití y el fortalecimiento de su democracia y condenó la violencia.
2. Segundo, se “opta” por actuar conjunta la ONU. El Consejo de la OEA instó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que tome *las medidas urgentes, necesarias y apropiadas, tal y como establece la Carta de la ONU, para abordar la crisis de Haití*

Pero no canceló la misión con CARICOM. Ciertamente no ignoramos que el Consejo de Seguridad puede disponer de las medidas que crea necesarias para enfrentar una crisis. Empero, no deja de llamar la atención por qué si se supone que el plan CARICOM-OEA no estaba funcionando por lo cual había que usar la fuerza, fue luego usado para diseñar el cronograma electoral que terminaría en las elecciones de 2005 y la asunción del Presidente Préval en el 2006. La misión CARICOM-OEA fue declarada fracasada por el Consejo de Seguridad para poder dar un marco legal a la invasión franco-norteamericana. Por eso, no es de extrañar que CARICOM se negara a dar cualquier apoyo a MINFH, más si consideramos que es una burla la exhortación “*a la comunidad internacional, en particular a las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la Comunidad del Caribe a que colaboren a largo plazo con el pueblo de Haití en promover la reconstrucción de las instituciones democráticas y presten asistencia en la elaboración de una estrategia de promoción del desarrollo socioeconómico y de lucha contra la pobreza*”.

Otro problema fue el asunto de la autorización para el despliegue de las tropas. Ya hemos indicado las circunstancias en que el Presidente Aristide salió de la isla. Según la resolución, hubo una dimisión, y Boniface Alexandre actúa en ese momento como Presidente interino, en cuya calidad llama “*a la comunidad internacional para que preste un apoyo urgente encaminado a restablecer la paz y la seguridad en el país y promover el proceso político constitucional en curso*”. Según la oposición el problema era Aristide, y que si este dimitía se restablecería la paz. ¿Por qué Alexandre tendría que pedir ayuda urgente para realizar una tarea cuyo escollo había salido fuera de la isla? Si el problema eran los chimeres, ¿no bastaba con desmovilizarlos? No, el problema no era la desmovilización, sino otro. Pese a la campaña de desinformación, al momento del golpe el Presidente Aristide gozaba de gran popularidad y un enorme apoyo ciudadano. Se trata de un Gobierno legítimo, democráticamente elegido por una amplia mayoría para la cual estaba realizando una buena labor. Si el régimen de Aristide hubiera cometido realmente los abusos y las violaciones de las que se le acusaba, había mecanismos legales para sancionar, que no significaban el envío de tropas de ocupación.

El informe **La responsabilidad de proteger** es muy claro: la única causal justificada de intervención militar es la protección humana en caso de que esta se vea gravemente lesionada, a “gran escala”, como estipula en el párrafo 4.33, *“el propósito fundamental de la intervención debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. Todo uso de la fuerza militar que desde un principio tenga por objetivo, por ejemplo, modificar las fronteras o promover las reivindicaciones de autodeterminación de un grupo beligerante carecerá de justificación. Tampoco el derrocamiento de un régimen es de por sí un objetivo legítimo, aunque para cumplir el mandato de proteger pueda resultar imprescindible privar a dicho régimen de la capacidad de perjudicar a su población y, según los casos, se adoptarán distintas medidas para lograrlo. Tal vez no pueda evitarse la ocupación de un territorio pero esta no debe constituir un fin en sí misma y desde el principio debe existir un claro compromiso de devolver el territorio a sus dueños soberanos en cuanto concluyan las hostilidades o, si ello no es posible, de establecer una administración transitoria bajo los auspicios de las Naciones Unidas.”*

En el caso de Aristide y de Haití, la ocupación claramente sirvió para derrocar a un gobierno legítimamente constituido que gozaba de amplio apoyo popular, para sentar en el sillón presidencial a un títere que se amoldara a los dictados de Estados Unidos, Francia, del FMI y del BM. Es evidente que en materia legal, el hecho que el Presidente en funciones, aún en carácter de interino, como era el caso de Alexandre, era el único autorizado para pedir “asistencia” a la ONU. Sin embargo, no podemos dejar de hacer constar que el Secretario General, en el informe S/2004/300 no cita a ninguna institución civil u organización intermedia que le hayan solicitado, diagnosticado o pedido la presencia de tropas internacionales, porque el único documento sobre el tema fue redactado por una organización que se denomina MTP (que representa a la organización de campesinos más importantes de Haití) y que claramente indica que su posición es *“y sigue siendo el de ser antiimperialista, antiocupación extranjera. No podemos apoyar la presencia de fuerzas militares extranjeras de nuestro país después de 200 años de independencia. Eso es absoluto”*, que en dicho informe no se cita; y que incluso tiene que reconocer en el punto 3 que *“el alcance de la labor de la misión de evaluación se vio afectado por dos factores principales: primero, el gobierno de transición sólo llevaba una semana instalado después de la llegada de la misión, lo que limitó la posibilidad de una interacción periódica y a fondo con las autoridades haitianas que estaban concentradas en las necesidades inmediatas; segundo, las condiciones de seguridad limitaron las posibilidades de visitar zonas fuera de la capital”*.

En el informe **La responsabilidad de proteger** en su párrafo 4.26 indica que *“el derrocamiento de un gobierno democrático es un asunto grave que exige acciones internacionales concertadas, como la imposición de sanciones y la suspensión o retirada de los créditos, la condición de miembro de la comunidad de Estados y el reconocimiento internacional, y que puede llegar a repercutir en la seguridad de toda la región, por lo que el Consejo de Seguridad estaría dispuesto a autorizar una intervención militar (incluso por parte de una organización regional) por el tradicional motivo de la amenaza contra “la paz y la seguridad internacionales.”* Asimismo, puede darse el caso de que el gobierno derrocado pida de forma expresa un apoyo militar que claramente se le podría prestar en virtud de las disposiciones sobre legítima defensa contenidas en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Pero la Comisión opina que, en este como en otros instrumentos, la intervención militar con fines de protección humana debe limitarse exclusivamente a las situaciones en que se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas civiles o depuraciones étnicas”. Pero, ¿qué pasa cuando el derrocamiento es provocado por países que luego pueden

cambiar el status de estas de “invasoras” a “fuerzas de paz”? ¿El Consejo de Seguridad se impondrá sanciones por haber derrocado a Aristide, sólo porque este Presidente quería subir el sueldo de los trabajadores y porque exigió la devolución de la ilegal “indemnización” pagada a Francia? Evidentemente no, al contrario, transforma en cómplices a todos los demás países al “*exhortar a los Estados Miembros a que apoyen el proceso constitucional de carácter político y sucesorio abierto en Haití y la promoción de una solución pacífica y duradera a la crisis actual*”. ¿Cuál proceso sucesorio? Hubo un golpe de Estado y una invasión, no puede estar previsto en la Constitución qué tipo de medidas se aplican en ese caso, ya que eso automáticamente la invalida y deja nulo sus efectos.

Esto es más claro si consideramos que una de las funciones encomendadas a la misión es “*contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad en la capital de Haití y en el resto del país, según proceda y las circunstancias lo permitan, a fin de secundar la petición de asistencia internacional del Presidente Alexandre en apoyo del proceso político constitucional en curso en Haití.*” ¿Cuál proceso? Si nos ceñimos a los hechos, que Aristide fue ilegalmente derrocado, el artículo a aplicar debió ser el 148: “*Si le Président se trouve dans l'impossibilité temporaire d'exercer ses fonctions, le Conseil des Ministres sous la présidence du Premier Ministre, exerce le pouvoir exécutif tant que dure l'empêchement*”. Porque el Presidente debía ser restituido en su poder, como ocurrió en el golpe de 1991. Sin embargo, se aplicó el 149 “*En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, le Président de la Cour de Cassation de la République ou, à son défaut, le Vice-Président de cette Cour ou à défaut de celui-ci, le juge le plus ancien et ainsi de suite par ordre d'ancienneté, est investi provisoirement de la fonction de Président de la République par l'Assemblée Nationale dûment convoquée par le Premier Ministre.*” ¿Vacancia? El Presidente fue secuestrado, exiliado de su propio país por fuerzas de ocupación extranjeras. No se fue, no enfermó, no murió.

Y aún cuando obviemos este dato, no podemos ignorar que la Constitución haitiana no tiene nada de democrática, ya que fue Estados Unidos quien impuso los términos de la redacción, a través del Nacional Governing Council, entregando poder al Ejército y a las élites. “*El aparato represivo duvalierista y el poder oligárquico, sin embargo, se mantuvieron intactos. Los sectores "modernizantes" fueron incapaces de dirigir la transición. Las élites conservadoras, el Ejército y los "tonton-macoutes" optaron por fórmulas autoritarias y boicotearon el proceso, con lo que las elecciones de 1987 y la redacción de la nueva Constitución terminaron con un baño de sangre*”⁸³⁸.

O sea, que la resolución plantea la aplicación de una Constitución que no responde a la política haitiana. Y añadamos que, según el Consejo de Seguridad, existiría entonces un “proceso político constitucional” pero no presentó ningún cronograma orientado a garantizar el retorno a la democracia constitucional, no incluyó el nombramiento y supervisión de una comisión independiente con la tarea asignada de investigar las causas del quiebre, ni nada parecido. Si la Constitución que Estados Unidos redactó a su conveniencia es flagrantemente violada, ¿de qué proceso de reconstrucción se alude? Pues uno donde cualquier medida social que el régimen anterior pudo conseguir implementar quedaban anuladas, retornándose a la situación previa, donde las empresas pueden tratar a las personas como esclavas.

*“En fin, la OEA ha sido incapaz de laborar en pro de la operatividad positiva del principio de la ortodoxia política que proclama su Carta: la democracia representativa, en virtud del carácter retórico de su afirmación y la imposibilidad de que en un buen número de sus miembros, dados los intereses que representan, colaboren activamente en esta tarea. Pero la declaración de esta ortodoxia ha servido para que el Estado-hegemón- Estados Unidos- haya planeado la defensa de sus intereses hemisféricos en un contexto ideológico”*⁸³⁹.

Para apoyar a Alexandre y la “reconstrucción” haitiana, una reconstrucción acorde al modelo Estados Unidos-FMI, era imprescindible usar una fuerza militar que sacase a Aristide, bajo amenaza de un baño de sangre, y que luego se reprimiese a sus partidarios. Como indica Noam Chomsky, y que hemos comprobado en este caso, Aristide no era un peligro por ser un supuesto violador de los derechos humanos, sino por buscar mejoras en la vida de los haitianos, lo que los planificadores norteamericanos consideran su principal amenaza: el “nacionalismo” o “ultranacionalismo”, o sea, “*los regímenes nacionalistas que son receptivos «a las demandas populares para mejorar los bajos niveles de calidad de vida de las masas» y destinar la producción a satisfacer las necesidades domésticas...Los principales objetivos son, pues, no se cansan de repetir, evitar que estos elementos “ultranacionalistas” lleguen al poder, o si por “casualidad» han llegado a él, desplazarlos e instalar en su lugar gobiernos que favorezcan las inversiones privadas de capital doméstico o internacional, la producción destinada a la exportación y el derecho a sacar los beneficios del país.” (Estos objetivos están siempre presentes en los documentos secretos. Para los políticos son como el aire que respiran)*”⁸⁴⁰.

Esto es una intervención ilícita, como claramente expuso la CIJ en el caso de las Actividades Paramilitares de Nicaragua al declarar respecto a una intervención fundada en la naturaleza ideológica o política de un determinado régimen que “*No puede contemplar la idea de crear una nueva norma que otorgara el derecho de intervención a un Estado en contra de otro sobre la base de que este último ha optado por un determinado sistema ideológico o político*” (párrafo 268). Y aún cuando hubiera animado a Estados Unidos y a Francia los más altos valores humanitarios, la CIJ, en ese mismo párrafo, estableció que “*En cualquier caso, mientras Estados Unidos podría tener su propia apreciación sobre la situación relativa al respeto de los derechos humanos en Nicaragua, el uso de la fuerza no puede ser el método apropiado para vigilar o asegurar dicho respeto. Con respecto a los pasos actualmente adoptados, la protección de los derechos humanos, un objetivo estrictamente humanitario, no puede ser compatible con el minado de los puertos, la destrucción de las instalaciones petrolíferas, o nuevamente con el entrenamiento, otorgamiento de armas o equipamiento de los Contras. La Corte concluye que el argumento derivado de la preservación de los derechos humanos en Nicaragua no puede encontrar un sustento legal que justifique la conducta de los Estados Unidos*”

Las intervenciones humanitarias armadas unilaterales no pueden justificarse en el Derecho internacional, ni aún cuando haya peligro para las vidas humanas, porque la mayor parte de las veces sólo se usan para defender los intereses de la potencia que las realiza y porque antes de embarcarse en una misión hay que saber qué es realmente lo que ocurre y atacar la raíz del problema, no las consecuencias. Podríamos citar una larga lista de ejemplos en donde las intervenciones supuestamente para salvar vidas han

⁸³⁹ Remiro Brotóns, Antonio, (1972), *op.cit.*, pág. 80

⁸⁴⁰ Chomsky, Noam, *op.cit.*, pág.10

provocado más muertes que las que se pretendían evitar. El prestar atención a lo “inmediato” nos hace perder de vista las causas reales que ponen en riesgo la vida de las personas. ¿Qué lleva a un grupo humano a padecer hambre, sed, a desplazarse, a ser apátridas, a la muerte masiva? Un proceso largo y sistemático de explotación tanto de ellos como personas como de sus recursos naturales. El ser humano no necesita existir: necesita alimentarse, vestirse, residir en un entorno estable, y los haitianos no saben lo que es eso. Miremos la historia de Haití. ¿En qué los podrían ayudar los unos soldados cuando lo que necesitan los haitianos es que se les respete como personas, que se les deje de explotar como mano de obra barata y que dejen algunos Estados de intervenirlos continuamente? La vida de los haitianos corría riesgo mucho antes de los incidentes de 2004, a manos del FMI, de Francia, de Estados Unidos, de los dictadores que instalaban en el poder... Y no se hizo nada.

Además, están los costos añadidos de una intervención de estas características: en el párrafo 5.28 de **La responsabilidad de proteger** se expone claramente las consecuencias de este tipo de acciones “*Aunque se trate de un fenómeno en gran medida inevitable, la repentina afluencia de grandes cantidades de moneda extranjera que suele traer consigo una fuerza militar de intervención (y posteriormente la policía y el personal administrativo) puede provocar graves distorsiones en economías a menudo frágiles y crear expectativas poco realistas al menos entre ciertos segmentos de la población. En algunos casos, las élites locales pueden intentar aprovechar la situación para implantar redes y prácticas corruptas, y es muy probable que se opongan a una retirada temprana de la autoridad de intervención, destruyendo así toda esperanza de lograr la rehabilitación política y económica del país*”. Eso es lo que precisamente ha ocurrido en Haití.

¿Qué clase de protección es ésta?

4.2. Resolución 1542: MINUSTAH

Las evidentes contradicciones de la resolución 1529 fueron ratificadas en la resolución 1542 del 30 de abril del 2004 (S/RES/1542(2004)), por la cual se establece la Misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití MINUSTAH. En este caso, la presencia norteamericana y francesa cede paso a la argentina y al liderazgo brasileño, quedando de la MIFH sólo Chile y Canadá. A partir del 1 de junio del mismo año, por un período inicial de 6 meses renovables, se traspasó la responsabilidad desde la MIFH, y se nombró como Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, al embajador chileno Juan Gabriel Valdés. Teóricamente, la misión quedó bajo el control directo de ONU, cuya acción en terreno sería coordinada con la OEA, con CARICOM y las autoridades de Haití.

MINUSTAH es una misión de carácter “mixto”, o sea, consideró acciones bajo el capítulo VII, en lo que se refiere al entorno seguro y estable; y capítulo VI en lo referido a los procesos políticos, de desarrollo, de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), de reconstrucción de las instituciones y de derechos humanos. En este caso, la aplicación de Capítulo VII no está explícitamente indicada, sólo se indica que se ha observado “*que existen obstáculos para la estabilidad política, social y económica*

de Haití y que eso determina que *la situación de Haití sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de la región*". ¿Es que ahora los emigrantes haitianos no son un problema? Siguen siéndolo, por eso el tema de MINUSTAH no es humanitario, sino la seguridad "d) *Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario*".

Previamente a esta misión, se presentó el *Informe del Secretario General sobre Haití*, (S/2004/300, del 16 de abril) de casi sesenta hojas. Lo curioso es que todo lo que hemos indicado en este trabajo está presente en él, o sea, que las causas de la violencia no estarían en la presencia o no de armas, sino en la situación socio-económica que padece su población, que contribuye al desplazamiento de la población, ya que induce a muchos haitianos pobres a abandonar el país en busca de oportunidades económicas, añadiendo a esta miseria la catastrófica erosión debido a la expoliación de sus recursos naturales. Las verdaderas necesidades de ese pueblo, concluye el delegado, son garantía del abastecimiento de alimentos; restauración de la salud pública; lucha contra el SIDA; apoyo a la educación; apoyo al medio ambiente; apoyo a la creación de empleo; y los recursos concretos para hacer efectiva la solución de esta problemática.

Lo que falta es una dura crítica al rol de las potencias interventoras en este drama y un *mea culpa* de la ONU por aceptar la intervención en un país soberano. Si la resolución y los informes previos y posteriores hubieran realmente sido objetivos, no habrían podido desconocer el nefasto papel que había jugado el FMI y el BM en el drama humanitario haitiano. Pero no sólo no lo cuestiona, sino que decididamente lo reafirma en el párrafo 5: "*apoya el establecimiento de un grupo básico presidido por el Representante Especial e integrado por sus adjuntos, el Comandante de la Fuerza, representantes de la OEA y la CARICOM, otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y otros directamente interesados, a fin de facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH, promover la interacción con las autoridades de Haití en calidad de socios y hacer más eficaz la acción de la comunidad internacional en Haití, como se expone en el informe del Secretario General (S/2004/300)*". De ahí que en el párrafo 15 pide a los Estados de la ONU "*que proporcionen ayuda internacional cuantiosa para atender a las necesidades humanitarias en Haití y proceder a la reconstrucción del país, recurriendo a los mecanismos de coordinación pertinentes, y exhorta también a los Estados, en particular los de la región, a que presten el apoyo adecuado a las medidas adoptadas por los órganos y organismos de las Naciones Unidas*".

El principal problema de MINUSTAH, sin embargo, no estaría en esta poca crítica, sino en lo confuso de su mandato, como consta en el *Informe sobre la misión del Consejo de Seguridad en Haití, 13 a 16 de abril de 2005* del Consejo de Seguridad (S/2005/302, 6 de mayo de 2005), párrafo 62. Hay tres elementos centrales en el mandato. El primero es la estrategia de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). El segundo aspecto es el fortalecimiento constitucional, que implica la reforma de la política y de la policía. El tercero es la protección de los derechos humanos y de los civiles. En cada uno de ellos existe una distancia enorme entre lo que dispone y lo que se hace.

Partamos con los DDR. Entre los objetivos que MINUSTAH debe cumplir están los de desmovilización y desarme. Esta es la sección que cae bajo Capítulo VII, debiendo los soldados “a) *en apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional en Haití; b) ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de policía democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití; y c) prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas.*” Este lenguaje no es nuevo: se usó en los mandatos para Sierra Leona y Liberia.

Uno de los problemas de seguridad en la isla es la presencia de actores difusos. Se reconoce la existencia de grupos armados, pero no existen medios para precisar cuáles son sus intereses, lo que genera una gran confusión para identificarlos, y, lo esencial, dificulta la negociación de un acuerdo, ya que las lealtades internas de cada grupo son endebles, con posibilidad de fragmentación. Aún sabiéndolo, en el informe S/2005/302, se acusa directamente a que quienes fomentan la inseguridad son los seguidores del ex Presidente Aristide, dejando en un segundo plano (aunque los nombra) a los “*elementos del antiguo ejército y las pandillas armadas vinculadas a grupos delictivos (como traficantes de drogas y traficantes de armas) y el cambio de afiliaciones. Además, algunos interlocutores informaron a la misión de que las manifestaciones que se organizaban rápidamente y tal vez mediante manipulación, para expresar el descontento político también desestabilizaban la situación de la seguridad. Las autoridades haitianas observaron que su falta de información acerca de las personas relacionadas con esos grupos había menoscabado su capacidad para tratar a los distintos elementos en forma justa y equitativa. Al mismo tiempo, unos pocos interlocutores dijeron que consideraban la situación de la seguridad menos caótica de lo que parecía, pues en general los medios de información y algunos grupos interesados exageraban la importancia de pequeños incidentes locales. Se informó a la misión de que la situación del antiguo ejército, a saber, si se incorporaría o no al sector público, seguía siendo una cuestión que dividía a los principales actores*” (párrafo 14).

El asunto de la presencia de armas en la isla es un tema fundamental en materia de seguridad, ya que justifica la presencia de MINUSTAH. Consta que Haití no produce armas de fuego, a excepción de las rudimentarias armas caseras creole, que normalmente son pistolas bastante toscas o rifles hechos a partir de otros viejos, así que por lógica la mayor parte de las armas son introducidas ilegalmente. Lo que preocupa es el hecho que la proveniencia de esas armas ilegales sean los mismos países que luego alegan que el caos interno haitiano afecta a la paz y la seguridad internacionales, o sea, Estados Unidos y Francia, quienes, junto con Italia y Gran Bretaña son los principales proveedores del mercado armamentístico ilegal en la isla, según los datos de aduanas recogidos en la base de datos de comercio de mercancías de Naciones Unidas. Que Estados Unidos esté en esta lista no es extraño, desde 1980 que es su mayor proveedor, lo que nos lleva a recordar que en 1991 se impuso un embargo, a propuesta de ese mismo país, que permitía hacer algunas excepciones para la autorización de transferencias de algunas armas estadounidenses tras analizar “caso por caso”, lo que

obligó en 1995 al ex Presidente Aristide a eliminar las fuerzas de seguridad por medio de un decreto. Poco a poco, las fuerzas policíacas haitianas se fueron deteriorando, a tal punto en el 2004 Haití tenía solamente 1500 policías para 8 millones de habitantes.

¿Cuál es la línea para tratar este tema? Se indica en el párrafo 21 del informe S/2004/300: *“muchos de los problemas de seguridad de Haití son de carácter estructural. Tras su vuelta al poder en 1995 el Presidente Aristide, que había sido derrocado tras un golpe militar e 1991, aprobó un decreto para disolver las fuerzas armadas haitianas. Tras esta decisión no se enmendó la Constitución para que reflejara la disolución del Ejército. Además, se procedió a la desmovilización de las fuerzas militares sin tomar disposiciones suficientes para que depusieran las armas y para establecer programas de reintegración o medidas de indemnización, en particular pensiones. Esto provocó un gran descontento entre los ex militares y a la postre dio lugar a los ulteriores disturbios civiles. Tal como se pide en el Pacto del 4 de abril, una comisión estudiará la cuestión de las pensiones de los ex militares y formulará recomendaciones al próximo gobierno electo sobre la conveniencia de reorganizar el ejército”*.

¿Qué hizo MINUSTAH? Sólo atender a las “necesidades” de los militares. En otras circunstancias esta medida sería aceptable, pero no en el caso de Haití. ¿No es incomprensible que Gerard Latortue, quien fue después del golpe el primer ministro, y de quien ya hemos hecho mención como un hombre conectado con la dictadura de Duvalier, haya sido quien diseñó el programa DDR? Alguien que pudo participar en el derrocamiento de un gobierno legítimo, a cargo de la seguridad del país. MINUSTAH está violando públicamente un principio fundamental de las misiones de paz, que es la imparcialidad. Latortue premió a los ex-militares golpistas (como es el caso de Guy Philipe, Louis Jodel Chamblain y Jean Tatoune, acusados no solo por el golpe del 2004, sino por la masacre de Raboteau de 1994, de los que Latortue ha dicho que son luchadores por la libertad, y a quienes el ministro de Justicia Bernard Gousse se propuso indultar); y comenzó una fuerte internación de armas, que fue contrario al objetivo de DDR. No deja de llamar la atención que desde su nombramiento como primer ministro en 2004, se han producido algunas de esas transferencias, incluyendo el suministro en 2004 de 2.600 armas a la Policía Nacional, implicada en violaciones de los derechos humanos. En 2005 se aprobó una venta adicional de pistolas, rifles y gases lacrimógenos a la Policía Nacional por valor de 1,9 millones de dólares.

¿Por qué el Secretario General no explicó las razones por las cuales los golpistas no están sometidos a juicio? ¿Por qué aceptó la versión del gobierno de transición de que los partidarios armados del ex Presidente Aristide, así como al propio ex Presidente instigaban a la violencia? Como indica el Consejo de Seguridad en el **Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití** (S/2004/908, 18 de noviembre de 2004) *“se sugirió, entre otras cosas, que debía declararse ilegal Fanmi “Lavalas”, considerada una organización “terrorista”, y debía dictarse una orden internacional de detención del Presidente Aristide. El Primer Ministro ha exhortado a los elementos no violentos de “Lavalas” a condenar la violencia y unirse al proceso de transición política”* (párrafo 18). Aclaremos: Aristide no se fue voluntariamente de la isla, fue secuestrado. ¿Por qué inculparlo de actos que el mismo gobierno de transición apoyó? ¿No se cometería una injusticia si se castigaba a los miembros de un partido y se sigue ensalzando a reconocidos genocidas de otro? ¿No sería acertado, como medida de confianza política, haber castigado a quienes perpetraron estos hechos y no dedicar todo

el esfuerzo contra un grupo político selectivamente elegido? La gravedad de la represión política ni siquiera puede desconocerla el Secretario General, quien señala en el párrafo 19 que *“los partidarios de “Lavalas” siguieron denunciando la represión de su movimiento y la persecución política de la que dicen que son víctimas. Además de los detenidos el 2 de octubre, el ex Primer Ministro Yvon Neptune, acusado de haber dirigido una matanza en Saint-Marc, sigue encarcelado. Su caso aguarda una decisión de la Corte Suprema para designar un nuevo juez que se encargará del caso. El ex Ministro del Interior Jocelerme Privert y la activista política Annette Auguste (So Ann), detenidos el 6 de abril y el 10 de mayo de 2004, respectivamente, siguen también detenidos. No han sido acusados formalmente.”*

El mayor número de armas ha causando tal caos social que el DDR tuvo que ser reemplazado por la Comisión Nationale de Désarmement, Démantèlement et Réinsertion (CNDDR), dirigida por un lavalista, Jean-Baptiste Jean Philippe, alias Samba Boukman, comisión que ha sido inútil para detener a las bandas armadas al servicio de la burguesía makout. Los proyectos de “reducción de la violencia” que buscan garantizar que la policía se ciñese a las normativas internacionales de derechos humanos y a estándares establecidos por la ONU para el uso de las armas de fuego, son insuficientes para crear lazos de confianza entre la población y la policía, a quien se acusa de una serie de asesinatos ilegales⁸⁴¹.

Tanto el DDR como el CNDDR han tenido responsabilidad directa en la serie de actos de represión contra la población haitiana. Uno de estos grupos makout es el llamado Lamé Ti-Manchet (El Ejército del Pequeño Machete), que opera principalmente en el área de Gran Ravin / Martissant. Su primera incursión fue un partido de fútbol, el 20 de agosto del 2005, cuando mataron a 50 personas ante 500 espectadores, y desde entonces no han cesado (el 6 y el 7 de julio del 2006, en una redada, masacraron a 22 residentes del sector de Ti Bwa y quemaron 20 casas, el 3 de diciembre murieron 8 en Martissant) ¿Medidas contra este grupo? Ninguna, ya que están involucrados en la eliminación selectiva de activistas y militantes “lavanienenses”, como fue el caso del asesinato de Esterne Bruner, asesinado el 21 de septiembre del 2006.

Los partidarios de Aristide son objeto hoy de una brutal represión, máxime cuando combaten contra la ocupación, siendo presentadas como el principal peligro de la sociedad haitiana, y, entretanto, MINUSTAH ha acosado y criminalizando a los vecinos de las barriadas populares, sin hacer ningún esfuerzo serio para desarmar a las pandillas makout ni a las facciones paramilitares que operan con absoluta impunidad. Mientras tanto, el programa de desarme y desmovilización es un fracaso.

Otra cosa que llama la atención es que dentro de los países que dan armas a Haití esté Brasil. Si la ONU estaba al tanto de esto, y aun así se le entregó el mando, ¿no habría una contradicción con la misión?

Lo que se presenta en Haití no es un proceso de desmovilización, sino de genocidio político contra todos aquellos que apoyaron o apoyen al Presidente

⁸⁴¹ Lindsay, Reed, “Civilians caught in UN-gang crossfire”, *The Toronto Star*, 1 de mayo de 2005; y Lobe, Jim ‘OAS urged to rein in police, peacekeepers’ Inter-Press Service, 16 de noviembre de 2005.

derrocado. Para la ONU, esto sería acertado, ya que *“Hasta el momento, Fanmi “Lavalas” insiste en su posición de mantenerse al margen del proceso de transición; una de las razones que aduce para ello es el tiroteo de la Policía Nacional de Haití contra una manifestación en Port-au-Prince, el 28 de febrero, que causó víctimas fatales, y la detención de importantes figuras del partido, como el ex Primer Ministro Yvon Neptune y el ex Ministro del Interior Jocelerme Privert. Los miembros radicales del partido siguen pidiendo el regreso del ex Presidente Jean-Bertrand Aristide a Haití. Al mismo tiempo, Fanmi “Lavalas” continúa quebrantado internamente y hay indicios de que los elementos moderados del partido no han excluido la participación en el proceso de transición”*⁸⁴². Pero, e insistimos en ello, no hay mención sobre los genocidas que participaron en el gobierno de transición y que aún siguen libres en el de Preval.

Como señala en varios informes Human Rights Watch, el contraste entre la avidez del gobierno haitiano por apresar a los ex funcionarios de Aristide y su indiferencia por el prontuario de ciertos líderes rebeldes no podría ser más fuerte. No hay el menor asomo de que esos grupos pro-Aristide estén defendiéndose de una agresión ilegítima.

¿Podemos establecer una relación entre esta represión con el hecho de que los soldados no fueron informados de cuales eran sus tareas con claridad? Como se indica en el párrafo 19 del informe S/2005/302, el principal problema para que MINUSTAH cumpla sus funciones en materia de seguridad es que *“el personal policial y militar de la MINUSTAH se sentían en situación de desventaja por la falta de información táctica y por la posibilidad de que la información que recibían fuera parcial. Aunque se habían hecho progresos en la obtención de información y en la forma en que se había respondido a esa información, podían aún hacerse progresos para mejorar las operaciones de seguridad. La misión se enteró también de que el Centro Mixto de Análisis de la Misión, que facilitaría el análisis de información de varias fuentes, aún no estaba funcionando. Además, la misión consideró preocupante la noticia de que el apoyo táctico aéreo había sido ineficaz debido a las normas restrictivas de las Naciones Unidas aplicables al uso de aeronaves”*. Sin órdenes claras, sin apoyo, los cascos azules debieron sentirse los primeros dos años en un escenario de guerra, sobre todo si tomamos en cuenta que el grueso del contingente no ha participado en una real y que la escasa experiencia la han adquirido reprimiendo a sus propios compatriotas. No extraña que aplicaran las mismas técnicas contra los haitianos cuando se sintieron amenazados.

Esto ha enturbiado aún más el proceso político. Según el mandato de la resolución 1542, MINUSTAH debía *“a) apoyar el proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional”* (lo que claramente indica la nula imparcialidad de la misión); *“b) ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional; c) ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres; y d) ayudar al Gobierno de*

⁸⁴² Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (S/2005/313, 13 de mayo de 2005), en el párrafo 4.

transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local.”

Debemos tener en cuenta la historia de Haití, y ver que esta situación, con la complicidad de MINUSTAH, no contribuye para nada a ninguna construcción democrática. De hecho, los problemas de las elecciones en las que resultó elegido Préval, radicaban precisamente en que la población daba por hecho que lo que se instauraba era una nueva “era dictatorial” si no se hacía nada por reformar el sector judicial y el aparato estatal. Pero las principales quejas no iban contra el gobierno de transición, sino contra la misma democracia que se pretendía imponer. Sólo se exigía el voto, sin ninguna preparación cívica, sin una campaña transparente. Si a esto agregamos la represión política, no es de extrañar que los problemas en la isla fueran en aumento. Según el informe S/2005/313, párrafo 3, *“durante el período que abarca el informe el Gobierno de Transición de Haití y el Consejo Electoral Provisional iniciaron dos procesos de transición política, a saber, el diálogo nacional y las elecciones, respectivamente. Sin embargo, el grado de participación popular en estos procesos, así como su transparencia, credibilidad y legitimidad seguían siendo inciertos. Las divisiones internas y la falta de capacidad impedían que el Gobierno hiciera avanzar decididamente el proceso de transición. La administración del Gobierno de Transición, que terminó su primer año de mandato en marzo de 2005, seguía siendo objeto de crítica por dirigentes políticos y grupos de la sociedad civil, pues no se ven resultados tangibles”*.

¿Cómo puede la ONU dialogar con aquellos a los que resoluciones previas había Tratado como golpistas y negar a escuchar a los que, en otras resoluciones, consideraba interlocutores válidos? ¿Cómo puede ser esta misión tan confusa?

4.3. Las acciones de la MINUSTAH: violaciones a los derechos humanos y críticas.

Llegamos al punto más delicado de tratar: qué resultados ha tenido la MINUSTAH.

Haremos una breve recapitulación. En parte del capítulo II hemos visto las resoluciones que se consideran fundamentales para la doctrina de injerencia humanitaria y reseñamos brevemente que ni en su redacción ni en su aplicación ha habido nada humanitario. Al contrario, las fuerzas militares encargadas de su cumplimiento han abusado de sus atribuciones para cometer violaciones de derechos humanos.

Luego hemos visto como se ha ido desarrollando la situación en Haití desde que fue colonizado hasta ahora. Durante 200 años ha sufrido constantes invasiones, varias de ellas con fines de “protección” o de “ayuda”, incluyendo un tiempo que estuvo bajo jurisdicción extranjera. En ningún momento los haitianos han sido relevantes, sólo las castas sumisas a los intereses franceses o norteamericanos. De pronto, durante al menos 6 meses entre el año 2003 y 2004, todo giró hacia el “drama haitiano”. Noticias, artículos, discursos, todo era una preocupación constante hacia los pobres haitianos. Tras el golpe y el derrocamiento de Aristide, Haití desapareció de los medios de

comunicación, cayendo nuevamente bajo un nuevo régimen de protección, liderado por la MINUSTAH.

Ese silencio informativo no ha impedido que algunas noticias de lo que esta pasando en Haití se filtren. En los objetivos de MINUSTAH según la resolución 1542 estaban “e) *Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto; f) Proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades, y dentro de su zona de despliegue sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales*”. ¿Lo han cumplido? En los cinco años que se estudiaron (2004 a 2009, ambos inclusive), la respuesta es no. Para que se entienda con rotundidad: la única ayuda real que han conseguido los haitianos ha provenido de Cuba y de Venezuela, sobre todo de Cuba, que ha enviado constantemente personal médico.

El analfabetismo sigue casi en el mismo nivel. La mortalidad infantil que había logrado descender gracias a los médicos cubanos se disparó tras el terremoto de febrero de 2010. La infraestructura, deficiente a peor antes del sismo, desapareció. La gente se moría de hambre y se sigue muriendo de hambre. El gobierno haitiano sigue siendo invariablemente corrupto. Y Haití sigue endeudado.

Lo divertido de la situación (divertido porque lo estamos analizando y no viviendo) es el hecho que desde la MINUSTAH se explica esto de manera muy sencilla. El que era comandante de las tropas en noviembre de 2009, Floriano Peixoto Vieira Neto, aseguró que la situación en el país es "extremadamente frágil" porque el avance en seguridad no se corresponde con el desarrollo socio-económico, por lo que no es posible concretar una fecha de retirada de los efectivos. Tanto así que como señaló el mismo Vieira Neto, aunque Brasil participa en varias iniciativas civiles, como la construcción de una hidroeléctrica, los proyectos ejecutados por el Ejército brasileño en el país tienen fundamentalmente fines militares. *"En esos casos, los beneficios para la población son indirectos. Cuando se arregla una carretera para pasar la tropa, para asegurar movilidad, eso queda también para su utilización por la comunidad"*.

La cuestión es ¿para que quieren los haitianos tener carreteras para que pasen tropas? Hay evidentemente un problema de prioridades que hasta hoy esta sin resolver.

Si partimos del hecho que MINUSTAH está gastando 25 millones de dólares mensuales aproximadamente, cifra que para la situación que vive el pueblo haitiano podría destinarse para muchas otras cosas, dudamos seriamente del carácter “humanitario” de esta misión, más si recordamos que el pueblo haitiano tiene que pagar parte del costo de ella, sin haber sido consultado si la querían o no. Puestos a tomar una decisión, consideramos a MINUSTAH un vulgar derroche de dinero enmascarado en una supuesta defensa de principios, de valores y de la democracia. Pero, como ya hemos indicado, el objetivo no es la democratización de ese país, sino, como el Presidente George W. Bush expresó claramente frente al Congreso de Estados Unidos cuando pedía la ratificación de los acuerdos comerciales con los países centroamericanos, la conquista de nuevos mercados para sus productos y para eso necesita destruir las

estructuras productivas nacionales, utilizando múltiples mecanismos. En Haití se ve claramente que una de las prioridades actuales de Estados Unidos es la privatización de las principales empresas del Estado y hay planes del Banco Mundial para acelerar ese proceso. La presencia de la MINUSTAH encubre esta situación y facilita el control de la economía nacional por las multinacionales estadounidenses. No es nada nuevo. Ya en la Somalia de la década de los noventa, los cascos azules terminaron absorbiendo gran parte de los recursos financieros disponibles. El SubSecretario General para Asuntos Humanitarios de la ONU, Jan Eliasson, en julio de 1993, explicó que en Somalia se gastaban 10 dólares para protección y seguridad por cada dólar destinado a ayuda humanitaria⁸⁴³.

Si agregamos las violaciones a los Derechos Humanos que cascos azules cometen y que no se pueden juzgar ya que según el Convenio de la Resolución 545, que permitió la entrada de las tropas el 1º de junio del 2004, Haití no tiene derecho de juzgar a ningún militar extranjero, por más que haya cometido crímenes de lesa humanidad, y la violación de la soberanía haitiana ya que la misión ha sido siempre una ocupación militar en toda regla, pensamos que los haitianos tienen todo derecho a considerar a MINUSTAH una fuerza invasora y tienen el deber de resistir y expulsar a los usurpadores.

4.3.1. La situación general de MINUSTAH estos cinco años.

Hay dos imágenes de la misión: la que se emite desde Naciones Unidas y de los países participantes, en que la misión cumple con sus funciones, ha llevado orden y paz a Haití y que los haitianos se han beneficiado de su presencia; y la que hay dentro de Haití. Como se puede deducir, la segunda es muy diferente a la primera.

En estos años, la misión ha estado formada por alrededor de 10.000 uniformados (entre militares y policía), casi 500 funcionarios internacionales, 1.200 funcionarios haitianos y 207 voluntarios de la ONU, con un presupuesto de 611,75 millones de dólares anuales. Los países que conforman la MINUSTAH son de América Latina, como Brasil (quien lidera la Misión), Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay y otros, además de Nepal, Sri Lanka y Jordania. El control de la misión en todo caso pertenece a Estados Unidos y a Francia.

Durante los primeros dos años de ocupación militar la MINUSTAH realmente se confrontó con grupos armados y de secuestradores que se escondían en barrios pobres y de hecho representaban una amenaza para la sociedad, grupos que resultaron eliminados o presos. Ello porque como ya explicamos, no había policía nacional capaz de asumir esas funciones. Pero al mismo tiempo aprovecharon para reprimir movilizaciones sociales contrarias a la presencia militar y apresar e incluso asesinar a algunos

⁸⁴³ Datos sobre este excesivo gasto en las misiones pero no en la ayuda humanitaria lo tenemos en el libro de Weiss, Thomas *Military-Civilian Interactions*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 1999, y en el artículo de Laurence, Tim "Humanitarian Assistance and Peacekeeping: An Uneasy Alliance?", Royal United Services Institute for Defence Studies, London, 1999.

disidentes políticos al nuevo “orden”, apoyados por las incursiones de los *makoutes* para reprimir selectivamente a activistas populares. Las cifras de muertos a manos de fuerzas de la misión superan los 20.000 haitianos, y lo que es peor, miembros de MINUSTAH han practicado de manera sistemática la violación de mujeres y menores de edad haitianos.

En junio del año 2005, un año después de la invasión, se publicó el Informe Quigley, o **Reporte Sobre los Derechos Humanos en Haití** realizado por Bill Quigley, entonces profesor de derecho en la Universidad de Loyola en Nueva Orleans (Estados Unidos), basado en reportes sobre los derechos humanos⁸⁴⁴. Este informe fue presentado a la Asociación Internacional de Abogados Democráticos.

⁸⁴⁴ Reporte del Departamento de Estado de los EAU, Febrero 25, 2004. (U.S. Department of State Haiti Country Report.) ; Reporte del Gremio Nacional de Abogados de Marzo 29 a Abril 5 del 2004. (National Lawyers Guild Report of March 29-April 5, 2004.) ; Reporte de Amnistía Internacional, “Haití: Rompiendo el ciclo de violencia: La última oportunidad para Haití,” Junio 20 del 2004. (Amnesty International Report, “Haiti: Breaking the cycle of violence: A last chance for Haiti”); Comité Protector de Reporteros, “Tomando Partidos,” Julio 26, 2004. (Committee to Protect Journalists, “Taking Sides”); La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en Haití, Septiembre 7 del 2004. (The Inter-American Commission on Human Rights in Haiti); Reporte de Amnistía Internacional en su Visita a Haití, persentado el 11 de Noviembre del 2004. (Amnesty International Report of Haiti visit) ; Thomas Griffin, “Investigación Sobre los Derechos Humanos en Haití, Noviembre 11-21 del 2004,” Centro Para los Estudios Sobre los Derechos Humanos de la Escuela de Leyes de la Universidad de Miami. (Thomas Griffin, “Haiti Human Rights Investigation November 11-21, 2004,” University of Miami School of Law Center for the Study of Human Rights.); Brian Concannon Jr, “El Gobierno Haitiano Monta Arrestos Ilegales de un Sacerdote y Disidentes”, Programa de las Americas, Noviembre 17 del 2004. (Brian Concannon Jr., “Haitian Government Mounts Illegal Arrests of Priest and Dissidents,” Americas Program); UNDP/Gobierno de Haití, “Una Visión Común para el Desarrollo Sostenible”, Reporte Nacional Sobre los Objetivos de Desarrollo Para el Milenio (2004) (UNDP/Government of Haiti, “A Common Vision of Sustainable Development”, National Report on the Millennium Goals for Development (2004).); Comisión Interamericana Sobre los Derechos Humanos de la OEA, Reporte Anual del 2004, Párrafos 101-149. (Inter-American Commission on Human Rights of the OAS, 2004 Annual Report); Proyecto de Defensa Clínica de Harvard y Centro de Justicia Global Brazil, “Manteniendo la Paz en Haití? Una evaluación sobre la Misión para la Estabilización en Haití Utilizando Conformidad con sus Mandatos como un Barómetro para el Exito.” Marzo del 2005. (Harvard Clinical Advocacy Project and Centro de Justicia Global Brazil, “Keeping the Peace in Haiti?: An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success.”); Consejo de Asuntos Hemisféricos, “Encarcelado Sin Cargos: Yvon Neptune y los Prisioneros Políticos de Haití,” Marzo 14 del 2005. (Council on Hemispheric Affairs, “Imprisoned Without Charge: Yvon Neptune and Haiti’s Political Prisoners”) ; Refugiados Internacional, “Haití: La Policía Civil de la ONU Requiere Autoridad Ejecutiva,” Marzo 14 del 2005. (Refugees International, “Haiti: UN Civilian Police Require Executive Authority”); La Posición de la AUMOHD en la Situación Socio-política, Derechos Humanos, y la Próxima Contienda Electoral en Haití, Marzo 28 del 2005. (The Position of AUMOHD on the Socio-political Situation, Human Rights, and the Next Electoral Contest in Haiti); Informe de Amnistía Internacional para el Consejo de Seguridad de la ONU, Abril 8 del 2005. (Amnesty International Briefing for UN Security Council); Coalición Para el Hábitat Internacional, “Misión a Haití que Encontró Hechos,” Abril 12, 2005. (Habitat International Coalition, “Fact-finding and Solidarity Mission to Haiti”); Human Rights Watch, “Cientos Asesinados En Medio De Impunidad Desenfrenada,” Abril 14 del 2005. (Human Rights Watch, “Hundreds Killed Amid Rampant Impunity”) ; Proyecto Para los Derechos Humanos en Haití Hastings, la Comisión Interamericana por los Derechos Humanos se Queja a Favor de Yvon Neptune, Abril 20 del 2005. (Hastings Human Rights Project for Haiti, Inter-American Commission on Human Rights Complaint on Behalf of Yvon Neptune); Reporte de la Organización de los Estados Americanos Sobre Haití, “IACHR Solicita Mayor Accion Internacional en Haití,” Abril 22, 2005. (Organization of American States Report on Haiti, “IACHR Calls for Greater International Action in Haiti”). Amnistia Internacional, “Haití: Policia Nacional debe ser responsable por

¿Cómo presenta la situación de Haití un año y meses después del derrocamiento de Aristide?

“En resumen, todos los sistemas que propician un ambiente donde los derechos humanos puedan ser ejercitados y protegidos están cada uno seriamente comprometidos, y juntos pueden crear un severo reto para los derechos humanos. Haití es el país más empobrecido en el hemisferio de acuerdo a todos los indicadores económicos. El proceso electoral ha sido desvanecido por un golpe de estado armado que reemplazó el liderazgo soberano del país con una autoridad temporal exclusiva. El sistema judicial es disfuncional e incapaz de llevar a cabo su rol como supervisor de la autoridad. La policía esta desorganizada al punto de que ni siquiera se sabe cuantos oficiales de policía existen. Son incapaces de proveer seguridad básica al país; son en sí mismos una fuente principal de los problemas dado a su falta de entrenamiento profesional y acusaciones creíbles de reportes de derechos humanos en áreas arbitrarias y arrestos políticos a ejecuciones extrajudiciales. El sistema de prisión es primitivo e inhumano y esta lleno con personas que nunca han visto y probablemente nunca verán a un juez. Las elecciones propuestas para el otoño están plagadas por la inseguridad, problemas económicos y falta de infraestructura que le ata de manos a todos los otros sectores de la sociedad. La disensión con el gobierno actual y las asambleas políticas son derechos que son físicamente peligrosos de ejercer. Las fuerzas de las Naciones Unidas no han llevado a cabo sus órdenes y la seguridad e inestabilidad de el país no han cambiado.”⁸⁴⁵

Ya en las primeras páginas vemos que lo que se señala en la introducción no es una fantasía:

Seis meses después de la violenta expulsión del gobierno electo, en Septiembre del 2004, la Comisión Inter-Americana de los Derechos Humanos reportó problemas severos de seguridad en Haití:

“La Comisión está preocupada particularmente con respecto a la situación de la seguridad en Haití, donde aparentemente los grupos armados controlan la seguridad en áreas significantes del país y en donde el Estado no está proveyendo protección efectiva para los habitantes de esas regiones. La Comisión enfatiza la obligación del Estado de garantizar la seguridad de su población y de asegurar su derecho a obtener protección judicial, y llama al Estado Haitiano a que, en colaboración con la comunidad internacional, tome los pasos urgentes necesarios para desarmar a estos grupos y para asegurar la seguridad de la gente.” (Reporte de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en Haití, Septiembre 7, 2004)

los asesinatos de civiles,” Abril 29, 2005. (Amnesty International, “Haiti: National Police must be held accountable for killings of civilians”); Consejo Para los Asuntos Hemisféricos, “Haití: Pocas Razones para Sentir Optimismo, Muchas Razones para Sentir Desesperación,” Mayo 3 del 2005. (Council on Hemispheric Affairs, “Haiti: Few Reasons for Optimism, Many Reasons for Despair”); Reporte de la Misión en Abril del 2005 del Consejo de Seguridad de la ONU, 13 al 16 de Abril del 2005, S/2005/302 Dado a conocer el 6 de Mayo del 2005. (“Report of the Security Council Mission to Haiti, 13 to 16 April 2005,” S/2005/302); “Haití: fechas electorales establecidas mientras la seguridad se deteriora,” Instituto Católico para las Relaciones Internacionales, (llamado CIIR), Mayo 9 del 2005. (“Haiti: election dates set as security deteriorates,” Catholic Institute for International Relations)

⁸⁴⁵ Quigley, Bill. “Reporte Sobre los Derechos Humanos en Haití”, Equipo Nizkor, <http://www.derechos.org/nizkor/haiti/doc/quigleysp.html>

*Desde Septiembre del 2004, la falta de seguridad ha continuado y ha empeorado.*⁸⁴⁶

Ni siquiera la OEA pudo ignorar el deterioro de la seguridad en Haití. Pero el Consejo de Seguridad mantenía su posición inicial de culpar a los seguidores de Aristide.

*“La misión ha sido informada por varios interlocutores que entre los elementos de seguridad están incluidos los actos violentos llevados a cabo por seguidores del ex- Presidente Jean-Bertrand Aristide; elementos de la antigua fuerza militar y pandillas armadas relacionadas con elementos criminales tales como los traficantes de drogas y proveedores de armas ilegales; y alianzas cambiantes.”*⁸⁴⁷

No se entiende la terquedad del Consejo de negar lo que era obvio. Cuando se creó la MINUSTAH, quedo bajo el comando del general brasileño Augusto Heleno Ribeiro Pereira, y cuando comenzaron las acusaciones públicas de violaciones de derechos humanos hacia el 2005, sobre todo después de los hechos de Cité Soleil, este general declaró que es presionado por Canadá, Francia y los Estados Unidos para que se obtengan “resultados” y para que se use la violencia, apoyados por la élite haitiana (entre ellos el presidente de la Cámara de Comercio de Haití Reginald Boulos , Charles Henry Baker y Andy Apaid) que piden se de cacería a los “bandidos” (nombre que los ricos dan a los simpatizantes de Aristide). Ribeiro Pereira renunciaría tras sus denuncias, asumiendo el cargo el general Teixeira de Matta Bacellas, quien se suicidó después de una acalorada reunión con Boulos.⁸⁴⁸

Cada campaña de presión de la élite haitiana anticipa una masacre en barrios pobres de Port-au-Prince donde Aristide sigue siendo popular, aplicando la política de "war by proxy", o sea, golpear zonas y personas cercanas a los objetivos políticos para desarticular el tejido social y físico circunstante, atacando a grupos de inocentes, simpatizantes de Aristide y simples ciudadanos. Un ejemplo de este tipo de acción fue la masacre de Grand Ravine en agosto de 2005. 50 personas sospechadas de militar en el partido Fanmi Lavalas fueron masacradas en el estadio Martissant de Puerto Príncipe, mientras había un espectáculo al que presenciaban alrededor de 5.000 espectadores. Muchas víctimas fueron brutalmente ultimadas simplemente porque trataban de ponerse en salvo. Al día siguiente, 5 vecinos del barrio de Gran Ravine fueron quemados en sus casas. MINUSTAH, por la presión de organizaciones como Aumohd, patrulló la zona y las casas de algunos militantes que estaban en riesgo, mientras que los abogados de Aumohd organizaron encuentros en las vecindades entre militantes de facciones opuestas para fomentar el diálogo pacífico y la reconciliación. Pero el 7 de julio de 2006, los integrantes de Lame Timanchet rompieron la tregua e hicieron una tercera trágica masacre que dejó un balance de 26 muertos, 300 casas quemadas y 2.000 desplazados. La Aumohd fue la única asociación que defendió las víctimas de estos

⁸⁴⁶ Quigley, Bill, *op.cit.*

⁸⁴⁷ Reporte de la Misión en Abril del 2005 del Consejo de Seguridad de la ONU, 13 al 16 de Abril del 2005, S/2005/302 Dado a conocer el 6 de Mayo del 2005. (“Report of the Security Council Mission to Haiti, 13 to 16 April 2005,” S/2005/302)

⁸⁴⁸ Posteriormente asumiría el cargo tercer general brasileño, Carvalho de Siqueira, quien toma el mando hasta septiembre del 2007, y es remplazado por un civil, Hedi Annali, quien moriría en el terremoto de 2010.

graves actos de terrorismo de Estado y logró la encarcelación de 15 policías condenados por esos acontecimientos.

La presencia de la MINUSTAH lejos de ayudar lo que ha hecho es profundizar, a la fuerza, un modelo de hambre, miseria y exclusión a tal grado que en abril del 2008 tras noticias grotescas de que los *ayisien* no tenían más opción para paliar el hambre que recurrir a comer galletas de barro, reventó en todo el país una rebelión porque el pueblo, literalmente, estaba muriéndose de hambre.

En el Proyecto de Defensa Clínico de Harvard y Centro de Justicia Global, **“Manteniendo la paz en Haití?: Un Gravamen de la Misión de Estabilización en Haití por las Naciones Unidas Utilizando Conformidad con su Mandato Prescrito como Barómetro para el Éxito”**⁸⁴⁹ o Reporte Harvard publicado en marzo del año 2005 y en el que participaron los Estudiantes Abogados de los Derechos Humanos de la Escuela de Leyes de Harvard y el Centro de Justicia Global de Brazil, concluyó que en los ocho meses que llevaba MINUSTAH funcionando apenas había cumplido un mínimo de progresos en sus objetivos.

Según el Reporte Harvard, MINUSTAH ni siquiera había comenzado el proceso de desarme *“dejando amplios bolsos del país gobernados efectivamente por grupos ilegales con pistolas y otras armas. Amplias andanas de campo pobre permanecen bajo el control de grupos ex-militares que han sido históricamente la fuerza principal detrás de golpes de estado y entre los que más violan los derechos humanos.”*⁸⁵⁰ En ese informe, como en muchos otros, se remarca que los derechos humanos no son protegidos por la misión, al contrario, ya que MINUSTAH habría encubierto a la Policía haitiana y permitido cometer actos atroces en las áreas más pobres de Puerto Príncipe, incluyendo todo desde arrestos arbitrarios y detenciones hasta desapariciones, ejecuciones, y fosas comunes masivas. Los miembros del Reporte Harvard incluso constataron que la Policía haitiana cometía mayores abusos y violaciones que antes de la llegada de la MINUSTAH.

*The operations have won support from the Haitian authorities, who view them as demonstrations of force that restore much-needed order to poor neighborhoods. Additionally, a broad section of Haitian society—primarily those in the upper class of Port-au-Prince—also supports MINUSTAH’s aggressive actions in the shantytowns. Their sentiments are found in much of Haiti’s media. However, residents in the affected areas and human rights leaders take a dramatically different view. Several cases from one Port-au-Prince neighborhood, Bel-Air, illustrate how MINUSTAH’s presence functions as a cover for HNP abuses.*⁸⁵¹

Y esto, como el mismo informe lo indica, violando el mismo mandato de la MINUSTAH:

This abdication of responsibility for HNP abuses—and the profound accountability gap it creates—is troubling for at least two reasons. First, it directly contradicts MINUSTAH’s

⁸⁴⁹ Keeping the Peace in Haiti?: An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success, desde ahora llamado *Reporte Harvard*, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/KeepingthepeaceJusticiaGlobal-4.pdf>

⁸⁵⁰ Reporte Harvard, páginas 42.

⁸⁵¹ Reporte Harvard, páginas 41.

mandate, which expressly requires the mission to assist with “monitoring, restructuring and reforming” the HNP. The language of this obligation, as argued above, is far more robust and detailed than similar provisions in previous U.N. peacekeeping mandates. But even if MINUSTAH’s responsibilities and authority with regard to police reform were as limited as its officials contend, the refusal to investigate abuses committed “by the other side” is severely misleading in the context of joint operations, in which MINUSTAH is necessarily complicit. Were it not for MINUSTAH’s presence, protection, and equipment, the HNP likely could not conduct its neighborhood sweeps in the first place. MINUSTAH thus bears significant responsibility for any and all abuses in joint operations.

The most charitable assessment of MINUSTAH with regard to the police reform portion of its mandate is one of utter ineffectiveness. Far more disconcerting is the widespread evidence that MINUSTAH may have actually facilitated and exacerbated police abuses, especially during joint operations. By providing protection and equipment to the HNP, and by refusing to take responsibility or to hold the HNP to account for the abuses its officers commit during these operations, MINUSTAH has engaged in a dangerous form of complicity. Such complicity violates the letter and spirit of MINUSTAH’s mandate, and, indeed, perverts the entire enterprise of U.N. peacekeeping.⁸⁵²

La Comisión de los Derechos Humanos de Naciones Unidas confirmó las violaciones en Haití en su reporte de marzo 2008 diciendo: “*las fichas dormidas en la Comisión denuncian actos bárbaros cometidos por MINUSTAH y el papel de esta fuerza de ocupación en casos de violencia sistemática. Se sabe categóricamente que las fuerzas de ocupación apoyaron a quienes cometieron persecuciones, secuestros, tratamientos crueles y degradantes, privación ilegítima de la libertad, y completo desprecio por la integridad física, mental y moral de las personas que quedaron desprotegidas de sus garantías para ejercitar sus derechos. En otras circunstancias, la Comisión ha sido notificada que las fuerzas de ocupación no actuaron para prevenir la comisión de esos actos.*” Y agregó:

“Era conocimiento público que durante la ocupación la población vivía en terror, con mujeres, hombres, niños y adolescentes –en suma el pueblo de Haití– viviendo sus vidas en condiciones infrahumanas: sin acceso a agua potable, alimentos, vivienda y provisiones mínimas para la satisfacción de sus necesidades básicas. La Comisión misma supo lo que estaba sucediendo y sobre la persecución desatada contra sectores políticos, como el partido LAVALAS. Había información sobre las ejecuciones extrajudiciales y las masacres que tuvieron lugar en los distritos de Port-au-Prince, como Bel-Air, Cite Soleil, Delmas, Fort National, Grand Ravine, y Martissant, y otros.”⁸⁵³

De todos los crímenes, el que más llama la atención por su descontrolado aumento tras la llegada de los soldados extranjeros y de la formación de MINUSTAH es el de los abusos y violaciones sexuales. La violación en Haití no es algo extraño ni producto única y exclusivamente de la inestabilidad, sino una práctica habitual de terror. El acto de violar a un ser humano es una práctica difícil de erradicar en Haití, ya que por un lado se ha usado como un método de sujeción religiosa, ya que muchos consideran que la violación la cometen los demonios vudú; y al mismo tiempo ha sido un arma de represión política. Los tonton macoutes mataban y violaban para demostrar su inmenso poder. En 1990, los mercenarios ultraderechistas del FRAPH, al servicio de Raoul

⁸⁵² Reporte Harvard, páginas 42-43.

⁸⁵³ Citado en Fernández, Nora, “Las lecciones que Haití nos enseña...” *Rebelión*, 24 de marzo de 2009, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82757>

Cedras tras el golpe de Estado contra Aristide, violaban a las mujeres como venganza política. Según el informe elaborado en 1996 por la Comisión Nacional de la Verdad y la Justicia, la violación se convirtió en un arma política utilizada sistemáticamente para infundir temor y castigar a los sectores de la sociedad que se creía que respaldaban al gobierno democrático⁸⁵⁴.

*El arraigo de la violencia sexual, exacerbada por la falta de acceso a la información, la prevención, el tratamiento y la atención sanitaria, atenta contra el derecho fundamental de la mujer a la vida, al más alto nivel posible de salud física y mental, a la igualdad de acceso a la educación, al trabajo, a la intimidad de la vida privada y a la no discriminación, entre otros derechos humanos.*⁸⁵⁵

La revista **The Lancet** publicó un informe sobre la situación de los haitianos en el año 2006 donde demuestra el problema de la violación y los abusos sexuales. El informe fue redactado en base a una investigación en terreno de un grupo de investigadores doce entrevistadores haitianos encabezados por Athena Kolbe, Investigadora de Derechos Humanos y que entonces era una trabajadora social a nivel de Maestría en la Universidad Estatal Wayne. Este grupo sondeó a 1.260 grupos familiares elegidos al azar en el área del gran Puerto Príncipe. Los investigadores haitianos entrevistaron a residentes de Puerto Príncipe sobre sus experiencias con abusos de derechos humanos desde la instalación de Gerald Latortue como primer ministro interino después del violento derrocamiento del presidente elegido de Haití, Jean-Bertrand Aristide. Los resultados fueron publicados en la revista bajo el título de “*Abusos de derechos humanos y otras violaciones criminales en Puerto Príncipe Haití: Un estudio aleatorio de grupos familiares*”⁸⁵⁶

Un cuadro de dicho informe muestra los delitos que estaban ocurriendo bajo el primer año de MINUSTAH:

⁸⁵⁴ Durante su visita a Haití en 1999, Radhika Coomaraswamy, relatora especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, concluyó que “tras el golpe de Estado militar, las mujeres haitianas siguen padeciendo lo que algunos interlocutores han denominado ‘violencia estructural’, que se concentra en los sectores más vulnerables y pobres”. La relatora también informó de que, entre noviembre de 1994 y junio de 1999, Ministerio de Asuntos y Derechos de la Mujer registró 1.500 casos de niñas de entre 6 y 15 años que habían sido víctimas de abuso sexual y agresión. Esto se puede leer en los informes Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Informe sobre la misión a Haití (1999), 27 de enero de 2000, párr. 7, doc. ONU E/CN.4/2000/68/Add.3. Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Informe sobre la misión a Haití (1999), 27 de enero de 2000, párr. 38, doc. ONU E/CN.4/2000/68/Add.3.

⁸⁵⁵ Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer. Interrelaciones entre la violencia contra la mujer y el VIH/sida*, 2005, párr. 14, doc. ONU E/CN.4/2005/72, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/102/14/PDF/G0510214.pdf?OpenElement>.

⁸⁵⁶ Kolbe, Athena R y Hutson, Royce A. “Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti: a random survey of households”. The Institute for Justice & Democracy in Haiti (IJDH) <http://www.ijdh.org/pdf/Lancet%20Article%20Article%208-06.pdf>

	Crude rate per 100 000 per year (95% CI)	Estimated number of victims, February, 2004 to December, 2005 (95% CI)
Murder	219 (129–309)	8000 (5000–12 000)
Sexual assault (female only)	1698 (1354–2041)	35 000 (28 000–41 000)
Sexual assault (female <18 years old)	2498 (1806–3190)	19 000 (14 000–24 000)
Sexual assault (<i>restaveks</i>)	5209 (3458–6960)	13 000 (9000–17 000)
Physical assault	563 (419–707)	21 000 (11 000–32 000)
Governmental detention or arrest	343 (231–455)	13 000 (8000–17 000)
Kidnappings and extrajudicial detentions	277 (176–377)	11 000 (6000–15 000)
Property crime (per household)	3810 (3014–4606)	32 000 (25 000–39 000)
Death threats	NC	40 000 (29 000–51 000)
Threats of physical injury	NC	69 000 (54 000–85 000)
Threats of sexual violence	NC	27 000 (17 000–37 000)
NC—not calculated.		
Table 1: Estimated crude rate and number of victims by type of violation for greater Port-au-Prince area		

857

Al margen de la polémica posterior con respecto a este estudio⁸⁵⁸, este cuadro, este simple cuadro, muestra una realidad que el tiempo probó con creces: que MINUSTAH lo único que ha hecho es agravar una situación social y de delincuencia preexistente. Porque de labor humanitaria nada. El estudio estima que unas 8000 personas han sido asesinadas en el gran Port-au-Prince entre febrero 2004 y diciembre 2005, y 21% de los asesinatos fueron atribuidos a miembros de la Policía Nacional Haitiana del gobierno interino (HNP), un 13% al ejército desmovilizado y un 13% a bandas anti-Lavalas como *Lame Timachet*. La mayor parte de las violaciones restantes fueron atribuidas a elementos criminales. El estudio también encontró una gran cantidad de violencia sexual cometida desde el derrocamiento de Aristide, cometida en gran parte por participantes políticos contrarios a Lavalas, aunque Kolbe señaló que el estudio concluyó que una serie de amenazas sexuales y amenazas de violencia física provinieron de soldados de la ONU y de partidarios de Lavalas.

El asalto sexual de mujeres y niñas se estima como “común”; los resultados sugieren que 35.000 mujeres fueron victimizadas y más de la mitad de ellas eran niñas (menores de 18 años). Según en Informe Lancet, 19.000 de cada 100.000 niñas fueron

857

Kolbe, Athena R y Hutson, Royce A., *op.cit.*

858

Sprague, Jeb y Emersberger, Joe “Charles Arthur del “Grupo de Apoyo a Haití” circuló la dirección de la investigadora y de su familia dice testigo. Amenazas de muerte contra investigadora de derechos humanos de The Lancet en Haití” Publicado en Rebelión, 14 de septiembre de 2006, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=37566>

violadas en Puerto Príncipe y su periferia entre febrero de 2004 y diciembre de 2005, debido al estado de anarquía imperante y la ausencia de seguridad pública que acompañó al gobierno de transición haitiano entre marzo de 2004 y mayo de 2006. Los mas comúnmente identificados autores de los asaltos sexuales son criminales comunes, pero, notablemente, oficiales de la Policía Nacional de Haití son identificados como responsables en el 14% de los asaltos sexuales y grupos armados contrarios a Lavalas de un adicional 11% de ellos. A menudo, la discriminación de género a la que se enfrentan las mujeres de todas las edades en Haití se combina con otras formas de discriminación, como por ejemplo la discriminación por edad o por clase social, que conducen a una marginación y una victimización aún mayores. La distribución de los ingresos y las condiciones de vida, el acceso a la educación y el acceso a la atención médica son algunos de los ámbitos clave, en los que existen datos cualitativos y cuantitativos que muestran la interacción entre discriminación y pobreza.

En 2006, el Ministerio de Asuntos y Derechos de la Mujer de Haití encargó un estudio sobre violencia en el hogar y violencia sexual en Haití, con el propósito de sentar la base para fortalecer la aplicación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Ejercida sobre las Mujeres. Uno de los objetivos del estudio era proporcionar una imagen general de la información disponible sobre la naturaleza, el alcance y las causas de la violencia familiar y sexual en Haití y de las iniciativas emprendidas por el gobierno y la sociedad civil para prevenir estos delitos. El estudio, que se basaba en datos y casos previamente recopilados por organizaciones de mujeres y otras instituciones no gubernamentales que prestan servicios de salud y otras formas de ayuda a las víctimas, señaló:

*“La percepción general de las mujeres víctimas de la violencia, de quienes prestan servicios y de los miembros de la comunidad es que los niveles de violencia en Haití son muy elevados, y que esto se refleja en la familia. Todos ellos ven una relación entre la violencia social y sexual y la violencia en la familia [...] siendo la violencia física en la familia y la violencia sexual (violación) fuera de la familia las manifestaciones más habituales de la violencia”*⁸⁵⁹

Si sumamos a lo mencionado en el informe Harvard y Quingley sobre los problemas de los tribunales, se explica algo que se menciona en el Lancet: la baja cifra de denuncias por parte de las víctimas, ya que en realidad no hay donde acudir en estos casos. Los únicos datos disponibles actualmente sobre la violencia sexual contra las niñas son los recopilados específicamente por quienes prestan servicios, como los centros de salud o las organizaciones de mujeres, o los recopilados por ONG como parte de su investigación independiente o de los estudios que llevan a cabo en nombre del gobierno. Estos datos se recopilan utilizando diversas metodologías, incluidos estudios basados en la población e investigaciones cualitativas. Aunque estos datos distan de ser exhaustivos, ponen de manifiesto ciertas tendencias, en especial el elevado porcentaje de víctimas de violación de 18 años o menos. En su informe combinado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el gobierno haitiano reconoció que “los prejuicios negativos contra la mujer, la presión del autor de la violencia o de su familia,

⁸⁵⁹ Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes, Étude "Une réponse à la violence faite aux femmes en Haïti". "Étude sur la violence domestique et sexuelle en Haïti", 2007, p. 5, <http://www.mcfdf.gouv.ht/pdf/violence.pdf>.

*incluso la propia familia de la víctima, son los que frenan a dicha víctima de recurrir a la justicia, por temor a las represalias o por escrúpulos de tener que hablar en público de un tema que reviste un carácter íntimo y humillante a la vez”*⁸⁶⁰. Otro importante factor disuasorio a la hora de denunciar es la falta de confianza de las mujeres y niñas en que obtendrán una respuesta positiva y de apoyo por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Y si pensamos en lo que hemos mencionado, que la violación es usada como un arma de represión, eso explica el hecho de que los jueces sean bastante complacientes con los violadores.

*Varias personas de organizaciones que trabajan apoyando a supervivientes de violencia sexual contra niñas dijeron a Amnistía Internacional que los jueces de paz a menudo animan a las mujeres y niñas que han sufrido abusos sexuales a aceptar indemnizaciones económicas de su agresor o de la familia de éste. Las organizaciones de mujeres han informado también de que, en las zonas rurales, es habitual que las niñas que se quedan embarazadas a causa de la violencia sexual sean obligadas a casarse con su agresor. Los jueces de paz, según informes, a menudo actúan como intermediarios en estos “acuerdos amistosos” entre la familia del agresor y la de la víctima, y lo justifican como una acción destinada a preservar el “honor” de la niña.*⁸⁶¹

Tras el terremoto de febrero de 2010, la presencia de MINUSTAH ha sido más inútil todavía, porque ha sido totalmente ineficaz para brindar la protección que los haitianos necesitaban. Un ejemplo lo tenemos con lo que ha pasado con las mujeres y los niños. Poco después de ocurrido, las mujeres de Puerto Príncipe sufrieron abusos sexuales. Sabiendo (tras cinco años en la isla) que las denuncias a la policía ante este delito son tabú y que tampoco hay jueces capaces de asumir los casos, MINUSTAH no tomó medidas para protegerlas. Lo dejó en manos de la policía, que es totalmente insuficiente para ello. Diez días después de la catástrofe, el alcalde de Carrefour adelantó que una niña sufrió una violación salvaje: “Nunca sabremos cuántos hombres cometieron la atrocidad, ella no lo puede recordar”. El director de la policía, Mario Andresol, declaró que durante los cortes de energía tras el terremoto, grupos de hombres aprovechan para violar a mujeres y niñas refugiadas en los campos. Si se piensa que parte de los más de 4 mil fugados de la Penitenciaría Nacional se han reintegrado a las bandas que controlan los guetos de Martissant, Carrefour, Cité Soleil o Belaire, y que tienen como diversión violar, la situación es terrible.

Los haitianos han tenido que protegerse por sí mismos, con patrullas nocturnas que portan machetes o estableciendo precarios sistemas de seguridad. Pero eso no cambia el hecho de que sólo en el año 2007 fueron violadas al menos 800 mujeres, cifra que presentaron organizaciones de mujeres y cooperantes en base a las denuncias y casos conocidos, no en base a las verdaderas violaciones cometidas, que son superiores a esa cifra. Una de esas organizaciones, Gheskio, organización que lucha contra el sida, atendió hasta diez violaciones por día en los guetos de Puerto Príncipe después de que

⁸⁶⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informes periódicos inicial, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de los Estados partes: Haití*, 2008, p. 32.

⁸⁶¹ Amnistía Internacional. “Haiti: Don't turn your back on girls: Sexual violence against girls in Haiti.” <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR36/004/2008/en/3ea6d0f9-cb43-11dd-9ec2-e57da9519f8c/amr360042008spa.html>

las bandas se adueñaran de la calle. La única forma de protegerse ante un violador es tener la menstruación.

¿Cuál ha sido la respuesta de Naciones Unidas y de MINUSTAH? Repartir botiquines de violencia sexual con antirretrovirales profilácticos.

Se puede pensar que en medio de un terremoto y los días posteriores, en que MINUSTAH tuvo pérdidas humanas y de edificios, era lógico que no pudiera hacer nada más... pero resulta que las violaciones que se estaban produciendo hicieron que se publicaran las que cometían los soldados de MINUSTAH. Una de las miles de personas fallecidas en el terremoto fue Magalie Marcellin, miembro de la Casa de las Mujeres. En su panegírico, se recordó que ella había denunciado en el 2007 que 100 cascos azules de Sri Lanka pagaban un dólar a niñas a cambio de sexo. Pensando que el contingente de ese país era de 950 efectivos, 100 violadores fue una cifra difícil de ocultar. Si recordamos que Sri Lanka estaba inmersa en un conflicto étnico entre el gobierno nacional y el movimiento de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (Liberation Tigers of Tamil Eelam o LTTE en inglés)⁸⁶², y que los militares usaban la violación para atacar a la población tamil, la pregunta obvia es ¿por qué la ONU permitió que semejantes individuos participasen en una misión humanitaria?

El problema es que no fueron los soldados de Sri Lanka los únicos acusados. De los casos conocidos, se mencionan las violaciones cometidas por soldados jordanos acusados de violación en múltiples ocasiones⁸⁶³, así como uniformados paquistaníes⁸⁶⁴. De los casos que se conocen pero que no se mencionan en la prensa han estado involucrados legionarios franceses y soldados norteamericanos, como también brasileños. No quedan dudas con respecto a la participación de MINUSTAH en estos hechos. Los escándalos de abuso sexual por parte de los soldados ocupantes se han seguido apilando (por cierto, hoy en día hay mas de 500 cascos azules acusados de violación en el mundo) y en el caso de MINUSTAH las denuncias aparecieron casi a las horas de haberse creado la misión. No olvidemos que ya estaba ocupada la isla antes de que se crease. Según el informe Lancet, 35.000 mujeres fueron violadas los dos primeros años de la ocupación; de las cuales, más de la mitad eran menores de edad⁸⁶⁵. Los principales acusados eran brasileños y jordanos.

The rates of sexual abuse for all age groups are shocking. We are particularly troubled by the very high rates of child sexual abuse reported in this study. We estimate that about one in 40 girls younger than 18 years are sexually assaulted per year in the greater Port-au-Prince area. Further, the rate of sexual assault for female restaveks is almost four and a half times

⁸⁶² A inicios del año 2002, los dos bandos en conflicto acordaron un alto al fuego, el cual fue roto en reiteradas oportunidades por ambas partes. A principios de 2009 el gobierno nacional inició una ofensiva contra los Tigres que duró varios meses y resultó en la aniquilación de la guerrilla y la muerte de sus altos mandos, pero a un altísimo costo de vidas civiles.

⁸⁶³ Ezili Dantò (colonially named "Marguerite Laurent") "Statement of Haitian mother of five, raped and sodomized by Jordanian Soldier "peacekeeping" in Haiti"" Interview of Haitian mother in Haiti raped by Jordanian "Peacekeeper" on Saturday, November 26, 2005 - Interview conducted November 28, 2005, Ezili Danto Witness Project. English translation by Frantz Jerome <http://www.margueritelarent.com/campaigns/campaignone/testimonies/jordanrape.html>

⁸⁶⁴ <http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/News/05/MINUSTAHpkersaccused.html>

⁸⁶⁵ Kolbe, Athena R y Hutson, Royce A., *op.cit.*

greater than that for girls who are not restaveks. Of female restaveks, we estimated that one in 19 are sexually assaulted per year, compared with one in 84 girls who are not restaveks.

Restaveks, in particular, are victims in two disturbing ways. First, restaveks are often relegated to second-class citizenship and in many ways could be considered modern-day child slaves. Few attend school and many often work in labour-intensive activities that would be judged as human rights abuses by international standards.⁸⁶⁶ Secondly, this second-class status seems to make them more vulnerable to sexual exploitation by others, although respondents might have been more likely to report abuse of restaveks than abuse of other children in the household, because of the restavek's perceived status as household property.⁸⁶⁶

En el año 2006, el 63% de las acusaciones contra las fuerzas multinacionales de los cascos azules de la ONU estaban relacionadas con delitos sexuales, abusos, violaciones, etc. y un tercio de las mismas se referían a la prostitución. ¿Qué se ha hecho? Cuando no se pueden ocultar las denuncias, se retiran a los acusados y son enviados a su país, donde puede que se les juzgue, puede que no. En realidad no es posible saberlo, ya que si hay un proceso contra los violadores este es a puerta cerrada, sin darse a conocer el nombre del acusado, y sin la presencia de la víctima o víctimas. Cuando se repatría a un violador, la ONU tan sólo recomienda congelar los salarios de sus miembros acusados de crímenes sexuales, mientras que promueve la “creación de un fondo para ayudar a las mujeres y niñas que pudieran haber dejado embarazadas”. Este secretismo ante casos de violación y abusos sexuales según Naciones Unidas se aplica para proteger el bien que realizan las misiones de mantenimiento de paz (una justificación que suena parecida a la red de protección que aplica la Iglesia a los sacerdotes pedófilos) pero en realidad lo que hace es que la mayor parte de las organizaciones y los denunciantes concluyan que hay impunidad para los perpetradores.

Para que se entienda el tipo de violaciones que se comenten por parte de los miembros de las misiones de paz, en el año 2004 se conoció el horror del Congo. Según el London Times, que fue el periódico que publicó algunos de los casos presentes en un informe, un experto en logística de Francia, trabajando para ONU en un proyecto de reconstrucción del país, de U\$S 700 millones por año, convirtió a su dormitorio en un estudio para filmar y fotografiar sesiones de sexo con chicas jóvenes. Cuando la policía llegó, el hombre estaba por violar a una niña de 12 años, secuestrada en una operación militar. Se encontraron tres films caseros y más de 50 fotografías; dos pilotos rusos cambiaban sexo por mayonesa y mermelada; soldados marroquíes con base en Kisangani -una población del Río Congo- han cobrado notoriedad por embarazar mujeres y chicas locales. En marzo, una organización internacional que buscaba probar el escándalo, encontró 82 mujeres y chicas embarazadas por soldados de Marruecos trabajando para ONU, y otras 59 por personal de Uruguay.⁸⁶⁷

¿Y que estaba haciendo la ONU en esos momentos? Según el London Times, estaba abocada al escándalo de petróleo por alimentos que afectaba al entonces Secretario General Kofi Annan, y preocupada de que los videos del experto francés no siguieran vendiéndose.

⁸⁶⁶ Kolbe, Athena R y Hutson, Royce A., *op.cit.*

⁸⁶⁷ “The New World Disorder. U.N. 'peacekeepers' rape women, children”, December 24, 2004. WorldNetDaily.com http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=42088

Durante la invasión a Somalia, ocurrieron crímenes detestables perpetrados por soldados de Naciones Unidas: soldados belgas incineraron a un chico de Somalia, y fue gracias a las denuncias de la familia y de organizaciones y periodistas que se procesó a dos, dándoles una sentencia de meses de cárcel y al pago de 200 libras por la ofensa.⁸⁶⁸ Otro soldado belga fue reportado por forzar a un joven somalí a comer excrementos, tomar agua salada y beber luego su vómito. Un sargento fue acusado de asesinar a un somalí a quien había fotografiado mientras le orinaba encima. Otro niño, acusado de robar comida de la base de las tropas, fue encerrado en un container por 48 horas. 15 otros miembros del mismo regimiento fueron investigados en 1995 por "actos de sadismo y tortura" contra civiles somalíes... La prensa italiana mostró a soldados de ese país torturando un joven somalí, y abusando y violando a una niña somalí, lo que fue la prueba de que las tropas italianas son especialmente entrenadas en métodos de tortura para ayudar en los interrogatorios. De acuerdo a un testigo, los soldados de Italia ataron a una niña somalí al frente de un transporte armado y la violaron mientras los oficiales observaban. Una mujer en Kosovo fue raptada y violada 300 veces por miembros de la KFOR entre junio de 2000 y marzo de 2001 en lo que es todavía uno de los raros casos juzgados en Kosovo bajo las leyes de trata de blancas. Oficialmente la ONU, la KFOR y las agencias internacionales de ayuda humanitaria destacadas en Kosovo elaboraron listas de bares y clubes prohibidos a las brigadas internacionales. Pero, como reconoce Kristine Brubacher, una oficial de policía canadiense que estuvo al frente de la Unidad contra la Trata de Blancas y la Prostitución creada por la ONU para controlar estos establecimientos, "los soldados internacionales han contribuido a crear el problema: disponen de mucho dinero en una región muy pobre". Los tres serbios y dos kosovares acusados de su secuestro y violación fueron condenados a penas de cárcel por un total de 11 años de los cuales no han cumplido ninguno. Ningún miembro de la KFOR fue condenado.

La norma en el caso de las violaciones en las tropas de estas "misiones de paz", es hacerla pasar por prostitución. Por eso el abuso sexual y la explotación incluye el intercambio por dinero, comida o trabajos... aunque en la mayor parte de los casos no hay consentimiento en absoluto, simplemente se viola y luego se le da algo a la víctima para que el hecho pase como una transacción consensuada.

Tomemos el caso de los soldados de Sri Lanka en Haití. Había denuncias y rumores que circulaban en la isla al respecto, pero ni el gobierno de Sri Lanka, ni el jefe militar de la misión de ese país, ni el jefe militar de MINUSTAH, ni el gobierno haitiano hicieron nada para investigar. Quienes lo hicieron fueron miembros de Naciones Unidas... a exigencia de organizaciones que presionaron para que así se hiciera. Esas mismas organizaciones entregaron datos, que sirvieron para obligar a tomar la decisión de investigar... pero entonces ocurrió algo extraño: los resultados de esa investigación no se difundió. Desde Naciones Unidas lo único que se hizo fue emitir un comunicado confirmando la repatriación de 111 militares de Sri Lanka acusados de haber cometido abusos, incluidas violaciones a menores. Se pensó que ese informe habría sido entregado al presidente haitiano, Préval... pero luego se confirmó que

⁸⁶⁸ Farah, Joseph. "Those U.N. peacekeeping atrocities", June 25, 1997, WorldNetDaily.com http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=14271

tampoco ocurrió así. Pensando que el trato dado a las mujeres y niñas tamil ha sido cruel hasta el extremo inimaginable, no se podía esperar que las violaciones cometidas contra las mujeres, niñas e incluso niños y hombres haitanos haya sido menos peor. Las organizaciones esperaban alguna reacción por parte del presidente del país, pero Préval guardó silencio, no dijo nada, absolutamente nada. Y al tiempo, apenas una personera de gobierno se aventuró con una tibia condena. Reacción que llegó demasiado tarde, y que era demasiado poco para la gravedad de los hechos.⁸⁶⁹

El informe Lancet alude también a esa situación de encubrimiento:

*The newly elected government of Rene Preval, the UN leadership in Haiti, and social service non-governmental organisations need to take concrete measures to investigate the extent of human rights violations throughout the country. Understanding the extent and severity of the abuses experienced by individuals and communities can provide the necessary information for development of programmes to address the health consequences and alleviate the emotional suffering of victims.*⁸⁷⁰

Pensemos que hablamos de unos casos denunciados que han logrado trascender a la prensa. ¿Cuántos hay que se ignoran?

El caso de los niños ha sido todavía peor. La falta de alimentos y el vaciamiento de la capacidad productiva del país comprometen el desarrollo de la infancia, colocando a millones de niños y niñas en una situación de precariedad extrema en el acceso a los bienes fundamentales para su sobrevivencia. La desnutrición infantil y la falta de prevención no sólo cobran la vida de centenas de niños y niñas cada año, sino también condicionan severamente las oportunidades educativas de aquellos que acceden al sistema escolar. Menos del 75% de los niños y niñas son vacunados contra la tuberculosis, 53% contra la difteria y el tétano, 52% contra la poliomielitis, 58% contra el sarampión y vaya a saber cuántos pocos contra la hepatitis B. En Haití, los derechos del niño son pisoteados cotidianamente ante la mirada indiferente de sus gobernantes y la incompetencia cómplice de algunos organismos internacionales que, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han promovido políticas de ajuste que no han hecho otra cosa que profundizar las condiciones de miseria y abandono en los sectores más vulnerables de la población.

Una de las peores formas de violación de los derechos de los niños sin embargo no tiene tanta difusión. En el informe Lancet se menciona a menudo la palabra “restavek”. El “restavek” en Haití, es lo que se podría llamar un moderno sistema de esclavitud. Es un término en lengua creole que en español se traduce “estar con...” o “quedarse con...”. Cuando una familia se ve ante una situación precaria, ofrece a otra familia o a un adulto a sus hijos para que “estén o se queden con alguien” que les podría dar una mejor condición de vida a cambio de que ese hijo realice labores domésticas. En la mayoría de los casos esas promesas no se cumplen y los niños son expuestos a extenuantes jornadas laborales, a un trato humillante y situaciones de violencia y agresiones físicas y sexuales, por parte de sus empleadores. Un niño restavek se

⁸⁶⁹ Boisrolin, Henry “La indignidad del Servilismo”, http://www.anarkismo.net/newswire.php?story_id=6889
⁸⁷⁰ Kolbe, Athena R y Hutson, Royce A., *op.cit.*

identificaba claramente antes del terremoto del año 2010 porque van “vestidos con harapos que cruzan las calle de la mano de otro niño o niña que viste uniforme en perfecto estado. Los que visten harapos son “restaveks” y deben regresar a sus labores como esclavos domésticos, después de escoltar a los hijos de las familias ricas a la escuela”, como denuncia Jean-Robert Cadet, un ex niño restavek y contrario a esa práctica. Para Cadet, la situación en la que viven los “restaveks”, es bastante compleja; no obstante, es una condición aceptada culturalmente.

Naciones Unidas brilla por su ausencia. Ciertamente desde UNICEF se han hecho menciones a esta esclavitud... pero no han sido lo suficientemente enérgicas para que la denuncia llegue a ser lo bastante difundida que conlleve una condena enérgica a esta práctica. Al contrario, los mismos soldados de MINUSTAH usan restavek, y abusan de ellos.

Durante 2006, Kay Fanm registró 133 casos de violación y violencia sexual contra mujeres y niñas dejando constancia de ellos en el informe **Violence envers les femmes et les jeunes filles, Rapport Bilan**. El 55 por ciento de las víctimas de violación eran menores de 18 años. Ese mismo año, 155 víctimas de violación acudieron en busca de ayuda a los 21 centros de SOFA en todo el país; 77 de ellas eran niñas menores de 18 años. Entre enero de 2007 y junio de 2008, SOFA documentó 238 violaciones, de las que 140 tenían como víctimas a niñas de entre 19 meses y 18 años. Save the Children publicó un informe ese mismo año titulado **No one to turn on to** en que denunciaba las sistemáticas violaciones sexuales, maltrato o incitación a la prostitución de niñas y niños haitianos por parte de los soldados de la MINUSTAH. En el año 2009, Amnistía internacional publicó un informe titulado **Haiti: Don't turn your back on girls: Sexual violence against girls in Haiti** (Haití: no les demos la espalda. Violencia sexual contra las niñas en Haití), mostraba que el problema seguía agravándose.

La discriminación de género y la desigualdad social combinadas dan lugar a que la pobreza afecte de manera desproporcionada a las mujeres. Casi la mitad de los hogares haitianos (el 46 por ciento) tienen como cabeza a una mujer. Según el último estudio sobre condiciones de vida en Haití, realizado en 2001, la incidencia de la pobreza extrema en zonas urbanas es significativamente mayor en los hogares cuya cabeza es una mujer. Por ejemplo, en algunas zonas urbanas la pobreza extrema afecta a casi dos de cada tres hogares encabezados por una mujer (el 64 por ciento).⁸⁷¹

Según el informe de Amnistía Internacional:

La violencia sexual contra niñas sigue siendo en gran medida un problema oculto. Entre las organizaciones de derechos humanos y de mujeres existe un consenso respecto a que la violencia de género contra las niñas es un fenómeno generalizado en Haití. Los estudios disponibles indican que más de la mitad de las violaciones de las que se ha tenido noticia se cometen contra niñas de 18 años o menos. Sin embargo, aún no se ha revelado el alcance real

⁸⁷¹ PNUD, *La vulnérabilité en Haïti : Chemin inévitable vers la pauvreté? Rapport national sur le développement humain – Haïti*, septiembre de 2004, p. 10, http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/latinamericathecaribbean/haiti/haiti_2006_fr.pdf, visitado el 5 de julio de 2008. Citado en Amnistía Internacional. *Haiti: Don't turn your back on girls*, op.cit.

*del problema. La ausencia de datos fiables y exhaustivos sobre la prevalencia, la naturaleza y las consecuencias de la violencia sexual en Haití es un serio obstáculo a la hora de elaborar estrategias efectivas para poner fin a la violencia contra las niñas.*⁸⁷²

El nivel de sordidez en que incurren soldados de MINUSTAH se pudo vislumbrar con las denuncias realizadas por la BBC acerca del abuso sexual a menores, que asumen la forma de violación abierta y pago en especies a menores a cambio de sexo. La investigación se enmarcó en el programa **Generation Next** en noviembre de 2006, centrado en casos de gente menor de 18 años. En este reportaje en particular, se entrevistó a varias adolescentes haitianas y liberianas que reclamaron haber sido violadas por las tropas... a cambio de algunos cuantos dulces y un par de dólares.

Entre los casos denunciados por las niñas de Haití, estaban el de dos niñas de 11 años que mantenían relaciones sexuales con los soldados a cambio de algunas monedas. Otras chicas ni siquiera recibían nada a cambio: eran sencillamente violadas. Entre las violadas estaba una niña huérfana de 11 años que denunció haber sufrido abusos sexuales por parte de tropas de la ONU en las puertas del palacio presidencial en Puerto Príncipe, y el de una de 14 años que fue secuestrada y violada dentro de una base naval de la ONU, caso que fue desestimado por la organización por falta de pruebas, aunque el supuesto atacante fue devuelto a su país de origen, según indicó la entonces vocera de la misión Sophie Boutaud de la Combe, quien aseguró que tras la investigación a cargo de la Oficina de Servicios de Vigilancia Interna (OIOS por sus siglas en inglés), que data del 2003, “*concluyó que la acusación no se podía sostener*”, explicando que el organismo no aisló el caso, sino que se reunió con la familia de la joven, explicándoles las conclusiones y asistiéndolos psicológicamente. Gracias a este programa se supo que el militar era de Brasil, y que la violación según la niña fue de la siguiente forma: “*Él me jaló de los brazos mientras me sujetaba las muñecas, empujándolas hacia atrás y así luchamos. Luego, él me violó*”. Parecía bastante claro que la acusación se podía sostener, por algo el soldado fue devuelto a su país.⁸⁷³

Pero no sólo los abusos sexuales son parte del historial de MINUSTAH en Haití, también han cometido masacres y asesinatos, y el peor caso hasta ahora conocido es lo que ocurrió en Cite Soléil.

4.3.2. Cite Soléil y la represión militar contra los haitianos

Hemos brevemente anticipado que MINUSTAH ha violado las medidas de derecho humanitario aplicables a este caso. Lejos de usar la fuerza para defenderse, han tomado parte activa en la represión. Ya desde la aplicación de la resolución 1529 se estaban presentando una serie de casos en que tropas de la MFIH participaban en actos contra personas. La gravedad de los hechos obligó a recordar el régimen imperante en materia de derechos humanos “*reafirmando también sus resoluciones 1325 (2000), sobre las*

⁸⁷² Amnistía Internacional Haiti: Don't turn your back on girls, op.cit.

⁸⁷³ “Fears over child abuse” *Haiti Progrés*, 6-12 de diciembre, 2006, p.9. Originalmente publicado en *BBC News*, 30 de Noviembre del 2006 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6195830.stm>

mujeres, la paz y la seguridad, 1379 (2001), 1460 (2003) y 1539 (2004), sobre los niños afectados por conflictos armados, y 1265 (1999) y 1296 (2000), sobre la protección de los civiles en los conflictos armados". Es obvio que se ignoraron, ya que el mismo día en que Préval asumió el poder, el 14 de mayo del 2005, los presos del Penitenciario Nacional se amotinaron, exigiendo la liberación de los presos políticos y una serie de demandas particulares (tan sólo el 90% de los presos han recibido una debida condena), la respuesta de la fuerza de paz fue abrir fuego.

A vista y paciencia de los cascos azules, se ha reducido a machetazos a militantes populares de simpatías "lavalassien" en los bidonville, así como a quienes alzan la voz en contra del terror makout y la ocupación, como fue el incidente en el barrio de Delouis, donde asesinaron a 8 personas, sin que las tropas de MINUSTAH estacionadas cerca del lugar de las redadas intervinieran en absoluto. En presencia de soldados de MINUSTAH, se ha cometido una ola ilegal de arrestos, maltrato a los reos y ejecuciones sumarias, acciones cometidas por ex paramilitares y policías que sólo en el período entre fines de 2004 a junio de 2005 dejaron un saldo de 700 muertos. Los casos azules no hicieron gran cosa para detener los excesos cometidos por las fuerzas de seguridad del gobierno interino de Boniface Alexandre contra partidarios de Aristide en el barrio de Bel Air a principios de junio del 2005 que provocaron decenas de muertos y heridos, preparando de esta manera el terreno propicio para una mayor injerencia extranjera y la inminente intervención militar directa de los infantes de marina de USA.

Los hechos más graves hasta ahora conocidos siguen siendo los de Cite Soléil. Este lugar es un barrio de Puerto Príncipe, uno de los más pobres, donde mucha gente apoya al derrocado Presidente Jean-Bertrand Aristide. El 6 de julio del 2005, 350 soldados entraron y mataron a 40 personas. Entre las víctimas estaba Sonia Romelus de 22 años, quien fue asesinada por la misma bala que pasó por el cuerpo de Nelson, su hijo de un año, que también murió. Cerca de sus cadáveres se encontraba al otro hijo, Stanley, de 4 años, asesinado por una bala en su cabeza. La organización Médicos Sin Fronteras informó que vieron a 27 pacientes con heridas de balas después del incidente, tres cuartos de ellos eran mujeres o niños. Entre el 17 y el 18 de octubre del año 2006, durante una operación anti-pandillas, fuerzas de la ONU abrieron fuego impunemente contra la población, muriendo al menos 4 pobladores. El viernes 22 de diciembre del año 2006, tropas de MINUSTAH llegaron de madrugada apoyadas por vehículos blindados (los APCs) y fuego de helicópteros. Supuestamente, se trataba de una acción anti-pandillas de secuestradores, pero en realidad, fue un acto de intimidación en que se disparó a diestra y siniestra, un acto punitivo contra una población que se había masivamente movilizado contra la ocupación. Los distritos atacados fueron Bois Neuf (Bwa Nef) y Drouillard, escenarios de la masacre del 6 de julio, en que las tropas de MINUSTAH, a la caza de la pandilla de Dred Wilme, mataron a cerca de 50 civiles. Ese día 22 murieron 40 personas, todos desarmados, todos pobres, y la mayor parte de ellas baleados en el interior de sus casas por balas que cruzaban sin problemas los muros de material ligero. Tras la balacera, las tropas de MINUSTAH negaron el acceso a Cruz Roja, según comentó el coordinador de esa ONG Pierre Alexis.

Otra ONG internacional llamada Centro de Justicia Global, y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard publicaron un informe de balance sobre la confianza de la comunidad internacional en la misión de la ONU en Haití. El

informe *¿Manteniendo la paz en Haití?*⁸⁷⁴ denunció que MINUSTAH no estaría cumpliendo con el mandato de la ONU, sino que participan en las violaciones a los derechos humanos en la isla. Si bien es cierto que parte de las tropas involucradas pertenecen a diferentes países, no es menos cierto que la mayor parte de los atropellos son protagonizados por fuerzas brasileñas.

Entre la serie de denuncias estaba el retiro forzoso de personas de los hospitales, presumiblemente por parte de miembros de la Policía Nacional de Haití, y su subsiguiente desaparición o ejecución. Habría innumerables casos de víctimas de disparos, por parte de la Policía Nacional de Haití, que no buscaron tratamiento porque tenían miedo de ser retiradas de los hospitales y luego desaparecer. MINUSTAH ha dado colaboración, cobertura y apoyo logístico a la Policía Nacional de Haití para que ésta cometa éstas y otras graves violaciones, entre ellas algunas ejecuciones masivas de 20, 30 o 40 personas sin orden judicial. También hay algunos casos en que las informaciones recabadas demuestran la posibilidad de involucramiento directo de la MINUSTAH, como es el caso de Herlens Henri, un niño de 3 años que fue asesinado por una bala directa proveniente de un arma de un soldado de la ONU, en los incidentes de Cite Soléil. Otro caso, en que el general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, jefe militar de la misión, reconoció efectivamente la responsabilidad de la ONU, involucraba a un joven llamado Carlo Pierre, que recibió un disparo durante una protesta. ¿Su argumento? Que de acuerdo con el Mandato del Consejo de Seguridad de la ONU, es posible emplear la fuerza y la violencia en misiones de paz como la que está en curso en Haití. *“Tenemos que evitar emplear la fuerza y la violencia, pero estamos regidos por el capítulo 7 de las misiones de paz, uno de los más duros, por el cual está permitido el uso de la fuerza”*. Un tanque de la ONU apuntó sus armas contra Pierre y disparó porque él iba a lanzar una piedra al tanque. Cuando lo confrontaron con la denuncia de testigos, Ribeiro señaló que *“en Haití hay una fuerza de paz, no de ocupación. No va a haber violencia ciega allá. Soy capaz de utilizar la fuerza, estoy preparado para ello, pero, ante la situación del país y principalmente de lo que imagino es la pretensión de la ONU, me recuso a utilizar la fuerza en forma indiscriminada y contra inocentes. Mientras sea el comandante de la fuerza eso no va a ocurrir. Relévenme del comando, pero no esperen de mí una actitud de esas”*. El hecho que Riberio lo reconociera, algo no nuevo en él ya que también tuvo que hacerlo en el incidente del 6 de julio, tras primeramente reportar que el ataque fue un intento por “disminuir la violencia” en el vecindario, pretendiendo que civiles no murieron y que los soldados dispararon en defensa propia y tener que retractarse después de una serie de manifestaciones en Estados Unidos, Canadá, Francia y Brasil, le costó el puesto: cuando venció su contrato el 30 de mayo del 2005, no se le renovó. Pero esto no cambia el hecho que se ha violado el objetivo de la misión.

La alusión al Capítulo VII nos recuerda que incluso en la resolución 1529, párrafo 7, se *“exige que todas las partes en el conflicto de Haití se abstengan de utilizar medios violentos y reitera que todas las partes deben respetar el Derecho internacional, y en particular los derechos humanos; y que quienes violen los derechos humanos serán responsables a título individual y no habrá impunidad para ellos; exige además que las partes respeten la sucesión constitucional y el proceso político en curso a fin de resolver la crisis*

⁸⁷⁴ Harvard Law School's Human Rights Program y Brazil's Global Justice Centre (Justiça Global), *Keeping the peace? An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. <http://www.global.org.br/haitienglish.pdf>

actual y permitir que las fuerzas de seguridad legítimas de Haití y las demás instituciones públicas desempeñen sus funciones y permitan el acceso de los organismos humanitarios a fin de que éstos puedan realizar su labor.” ¿Acaso la ONU no es parte en la situación? Y aun cuando el mandato lo exigiera, no podía contravenir al derecho humanitario. Como señaló el juez Hackworth en su opinión en contra respecto del Dictamen Sobre la Reparación de Daños Sufridos Al Servicio de las Naciones Unidas, los “poderes no expresados no pueden ser implícitos libremente”. El asevera que “los poderes implícitos fluyen de una concesión de poderes expresos, y están limitados a aquellos que son “necesarios” para el ejercicio de los poderes expresamente conferidos”⁸⁷⁵

Otro informe titulado *Haití: Una investigación de los derechos humanos* de la Escuela de Derecho de la Universidad de Miami (noviembre de 2006) dice que la policía haitiana regularmente lanza “ataques de guerrilla” contra vecindarios pobres, matando ilegalmente con el apoyo del MINUSTAH⁸⁷⁶.

Naciones Unidas intentó de todas las formas posibles impedir que los hechos de Cité Soleil trascendieran. Pensemos que estamos hablando de una misión post - Irak, post - Afganistán, post – invasiones ilegales. Mostrar que MINUSTAH estaba agrediendo a la población no ayudaba a Naciones Unidas. Y, como hemos mencionado, la organización tiende a esconder los aspectos turbios de las misiones. Pero no pudo, como tampoco pudo ocultarse lo que pasó en el año 2006 cuando se manifestaron los haitianos por mejores sueldos.

Retrocedamos unas páginas y recordemos que Aristide quiso dos veces subir los salarios de los haitianos, y las dos veces le significó un golpe de Estado. Después de dos años de discusión, el cinco de abril de 2009 la Cámara de Diputados aprobó una subida del salario mínimo a 200 gourdes (5 dólares diarios aproximadamente), ya que estaba en 70 gourdes diarios (1,75 dólares) fijado como salario mínimo desde mayo de 2003... o en realidad desde 1991, ya que es el mismo salario que percibían los haitianos cuando Aristide lo quiso aumentar a 2,94 dólares. El cinco de mayo, el Senado ratificó con gran rapidez esa misma ley procedente del Congreso. Tras las aprobaciones, la ley no se promulgó. Los empresarios hicieron sucias maniobras para impedirlo, alegando que no podían asumir esa subida salarial. Préval, que siempre los ha favorecido, anunció que no promulgaría la ley porque si lo hacía agravaría el desempleo en el país. Haití tenía 70% de población activa sin trabajo (y hablamos de antes del terremoto), y que si se subían los salarios más gente iba a quedarse sin empleo y no habría inversiones en el país. El argumento fue y sigue siendo un absurdo de proporciones: si el salario estaba a US\$ 1,70 y como hemos visto en este trabajo no ha subido mas que algún céntimo y tampoco han aumentado las inversiones, ¿cuánto es lo que debían sacrificar los haitianos para atraerlas, o acaso había que ofrecer lisa y llanamente la esclavitud?

Se desató entonces una ola de protestas, superiores a las que tanto se publicaban para desprestigiar a Aristide. Las razones eran más que justas: en el año 2007 se produjo

⁸⁷⁵ Corte Internacional de Justicia, Dictamen de 11 de abril de 1949: Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas.

⁸⁷⁶ Center for the Study of Human Rights. School of Law, University of Miami
http://www.law.miami.edu/cshr/CSHR_Report_0311-162006.pdf

un enorme aumento de los precios de los productos básicos. Teniendo en cuenta la inflación, el salario mínimo industrial debería situarse entre 550 y 600 gourdes diarios. La subida aprobada era por ende no era ni la mitad de la que debería haberse hecho. Y aún así los empresarios se negaron. A principios del mes de junio el sector estudiantil y otras organizaciones sindicales iniciaron una serie de manifestaciones exigiendo que se firmara la ley. Las manifestaciones eran diarias y las reivindicaciones absolutamente justas. Entre el 4 y de agosto, decenas de miles de obreros se lanzaron a las calles exigiendo los 200 gourdes en la calle.

¿Qué hizo MINUSTAH? Reprimirlas, usando armamento y vehículos de guerra. Con esas acciones la MINUSTAH incumplió una ley ya aprobada por las dos instancias parlamentarias y se puso de parte de quienes se niegan a aumentar el salario mínimo de uno de los países más pobres del planeta.

En medio de esa polémica, el 18 de junio de 2009, tras la muerte de un padre dirigente de un importante partido político, centenares de personas fueron a su entierro. Como es costumbre en Haití, el velatorio de una persona importante siempre se acompaña de una manifestación política. Inexplicablemente, militares de la MINUSTAH dispararon contra el cortejo asesinando a una persona e hiriendo a otras muchas.

Finalmente en agosto de 2009 se llegó a una “transacción” entre el Presidente Preval y el Parlamento y se fijó el salario mínimo en 150 gourdes diarios (unos 3,50 dólares). Totalmente insuficiente para vivir pero inaceptable para las maquiladoras que siguen pagando 1,75... cuando pagan.

Podríamos hacer una lista extensa de las violaciones que comete MINUSTAH en Haití, aunque creemos que hemos dado una idea somera de lo que padecen día a día los haitianos. O lo que pensamos que sufrían, aparte de la hambruna, de las enfermedades, de los huracanes y de otros desastres... Cuando en septiembre de 2009 se discutió en el Consejo de Seguridad la prórroga del mandato de la MINUSTAH varios diplomáticos plantearon la necesidad de darle una nueva orientación a dicha Misión. El representante de Costa Rica dijo que lo que necesitan los haitianos es un porvenir mejor y para poder comer contar con un sector agrícola dinámico. Se preguntó por qué proseguir a un enorme costo la militarización de la MINUSTAH y la reconstitución de las fuerzas armadas si Haití no es objeto de ninguna amenaza exterior y dijo que era urgente superar el obstáculo que constituye el régimen de propiedad de la tierra.

Un seísmo haría que cualquier intento por cambiar la situación de MINUSTAH quedase totalmente descartado.

4.4. Haití y el terremoto del 12 de febrero de 2010.

A las cinco de la tarde más o menos del 12 de febrero de 2010, Haití sufrió un terremoto, el más fuerte registrado en la zona desde el acontecido en 1770.⁸⁷⁷ Según el Servicio Geológico de Estados Unidos, el sismo habría tenido una magnitud de 7,0 grados y se habría generado a una profundidad de 10 kilómetros.

La ciudad más afectada fue Puerto Príncipe, donde centenares de edificios se derrumbaron con miles de personas en su interior, entre ellos el Palacio Presidencial y la sede de la ONU, que quedaron totalmente destrozados.

Teniendo en cuenta que en Haití las escuelas se caen sin necesidad de terremoto, por los pésimos materiales de construcción y la total indiferencia sobre la seguridad de quienes tienen que usar los edificios, ni siquiera había que ser un gran analista para saber que la cifra de muertos iba a ser gigantesca. Y lo fue, casi 200 mil muertos según cifras oficiales.

Pues bien, en medio de la situación dramática, el jefe interino de la MINUSTAH, el guatemalteco Edmond Mulet, quien asumió el cargo tras el fallecimiento del tunecino Hedi Annabi, quien pereció bajo los escombros del edificio de la ONU, señaló que nunca se conocería exactamente la cifra de muertos porque *"Muchas personas que están debajo de los escombros quedarán ahí para siempre, porque edificios enteros cayeron y mover esos escombros requiere de maquinaria pesada que no tenemos"*, en una entrevista al periódico dominicano Prensa Libre. Respecto a la situación de seguridad, insistió en que estaba bajo control y calificó como *"totalmente falso"* que existiese un desborde de inseguridad en el país caribeño. *"Haití era un país con nivel de inseguridad elevada antes del terremoto y puedo asegurar que lo que está sucediendo ahora no es mayor de lo que sucedía antes"*, señaló.

Que el nivel de inseguridad fuera elevado antes del terremoto es una frase que declara el fracaso de MINUSTAH en lo que era su misión fundamental, imponer orden y seguridad en Haití. En cinco años ha sido incapaz de imponer el orden en un país minúsculo de 9 millones de habitantes. Un terremoto es una situación excepcional que no debería derivar en un caos total... salvo que previamente hubiera un caos y el seísmo lo agravase. Pero lo de los escombros y los muertos es necesario apuntarlo.

Veamos: en primer lugar no todas las personas que están bajo los escombros se quedaron ahí. En dos edificios eso no ocurrió: en el de Naciones Unidas y en el hotel Le Montana. Tras el terremoto, MINUSTAH inmediatamente acudieron los sobrevivientes extranjeros a salvar a las personas atrapadas en esos dos edificios... con exclusión de cualquier otro. Le Montana, situado en la parte alta de la capital, en las proximidades de

⁸⁷⁷ Haití había sufrido dos terremotos de consideración antes del de 2010. Uno fue en 1751 cuando estaba bajo control francés y otro sismo en 1770 de 7,5 grados en la escala de Richter. De acuerdo con el historiador francés Moreau de San-Méry (1750-1819), "mientras que ningún edificio sufrió daños en Puerto Príncipe durante el terremoto del 18 de octubre de 1751, la ciudad entera colapsó durante el terremoto del 3 de junio de 1770". El último gran terremoto que se recuerda en la isla se produjo en 1984 y tuvo 6,7 grados en la escala de Richter.

las oficinas de la ONU, conocido como Hotel Cristopher, era uno de los hoteles más lujosos de Puerto Príncipe, y tenía como huéspedes a muchos familiares de los miembros de la misión.

Como denunciaron muchas organizaciones y periodistas en Haití, toda, toda la atención mundial se centró en esos dos lugares, desde la de los periodistas hasta la de los grupos de rescate. Se puede en cierto sentido justificar el interés ya que había familiares y amigos de los soldados de la MINUSTAH; sin embargo, otras personas afectadas quedaron totalmente desprotegidas. Públicamente, y aprovechando las entrevistas vía satélite, voceros de organizaciones denunciaron que nada se estaba haciendo por los damnificados haitianos, y menos todavía a los afectados en el interior de la isla. Sólo algunos grupos enviados desde el extranjero se dedicaron a labores de rescate como tal, los mismos haitianos tuvieron que rescatar a los suyos mientras veían como los “protectores” se dedicaban a los suyos. Carel Pedre, uno de los periodistas y conductores de radio más conocidos de Haití, escribió en Twitter *“Estoy andando por las calles de la capital y los cadáveres aún están allí tirados. Las autoridades no dieron ningún anuncio. Ni yo vi agentes o militares en los auxilios”*. Pablo Ordaz, periodista de El País de España, que fue como enviado especial, escribió un artículo con la siguiente introducción:

*Al parecer están aquí, pero no han llegado. Dicen que unos bomberos han rescatado a unos niños con vida de entre los escombros, y debe ser verdad, pero uno puede recorrer durante cinco horas la ciudad destruida sin encontrarse ni un rastro de ayuda internacional. Dicen que sí, que en el aeropuerto de Puerto Príncipe ya hay muchos aviones con víveres y alimentos, costosos equipos de comunicaciones y la mejor voluntad del mundo, pero nadie se ha acercado a ayudar a Louise, que busca a su marido y a la esperanza que aún guarda entre los escombros. Ni a Malen, que dirige un hospital que hasta el día del terremoto tenía más de 100 médicos y ahora sólo dispone de 20 y un número que ni ella sabe de enfermos. Ni a Lionel, que confunde al periodista con un médico y le implora un calmante para el dolor de su pierna amputada. Ni, desgraciadamente, nadie ha llegado a tiempo a Haití para ayudar a Antoine... Aunque también es verdad que cualquier ayuda para él llegaría ya definitivamente tarde.*⁸⁷⁸

Ordaz señala lo que pensaban los haitianos en esos trágicos momentos:

*... ya hay rabia. Una rabia mansa, a la que todavía le puede más la resignación de este país acostumbrado a las desgracias. La rabia de una mujer joven acampada con su hija frente a la ruina del palacio presidencial, apenas cubiertas del sol por un trapo. Responde a las preguntas de rigor, ¿dónde le sorprendió el terremoto?, ¿perdió a algún familiar?, ¿cuál es su nombre?, pero luego, cuando ve que eso era todo, pregunta con un tono incipiente de rabia: “¿Eso es todo? ¿Sólo querían hablar? ¿Cuándo vendrá alguien que no sólo quiera hablar, que nos traiga un poco de ayuda?”.*⁸⁷⁹

Una de las cuestiones que han esgrimido diferentes instituciones y agencias de cooperación para explicar las dificultades de coordinación de las operaciones de rescate,

⁸⁷⁸ Ordaz, Pablo. Reportaje: Catástrofe en Haití “Miles de haitianos esperan, algunos con resignación y otros con rabia, que llegue la ayuda que se acumula en el aeropuerto de Puerto Príncipe”, *El País*, 15 de enero de 2010, <http://eloficiodenarrar.wordpress.com/2010/01/16/oiga-senor-%C2%BFcuando-van-a-venir-a-ayudarnos/>

⁸⁷⁹ Ordaz, Pablo, *op.cit.*

reparto de comida y agua o seguridad, es la práctica desaparición del Estado haitiano. Pero eso es justificar lo injustificable, ya que Haití no tiene Estado, y en realidad nunca lo ha tenido, salvo breves períodos entre dictaduras sanguinarias. Luego se culpó al estado de las infraestructuras tras el terremoto. Ciertamente, el puerto de Puerto Príncipe estaba inservible, porque si bien el muelle sur estaba intacto, la carretera de acceso estaba destruida, y las tres grúas gigantes del puerto también quedaron inservibles, por lo que los buques que llegaron son desviados hacia Cap-Haitien. Por el otro lado, el envío de la ayuda desde República Dominicana tampoco era una alternativa, ya que estaba congestionada la carretera que lleva de Santo Domingo a Puerto Príncipe. También se mencionó el hecho que no hubiera camiones ni combustibles para distribuir la ayuda, pero los pedidos de combustible no dieron resultado. En realidad, el problema de fondo, como dijo el español José Valverde, cuya esposa, funcionara de la Unión Europea en Haití estaba desaparecida, era que *“la organización de Naciones Unidas está descabezada, nadie sabe nada dónde hay que llevar la ayuda humanitaria, es preciso que se monte un gabinete de crisis colegiado a nivel de todos los donantes, no que cada uno tome una iniciativa por separado”*.

Lo más grave era el hecho que la única entrada para la ayuda internacional era el aeropuerto, que tampoco estaba en condiciones óptimas... por eso fue más absurdo lo que pasó ahí.

Tras el desastre, lo primero que se organizó para enviar a la isla fueron tropas. Tropas desde Francia, Estados Unidos, España... tropas, no médicos, y sólo hubo un cambio de actitud cuando otros países y la opinión pública cuestionó qué tipo de ayuda podían ofrecer los militares cuando ya estaba MINUSTAH. Valverde, que estaba en la isla buscando a su esposa, fue testigo de que los soldados que llegaron a la isla tras la catástrofe llevaron logística para ellos, y no para ayudar al pueblo haitiano. Para que se entienda, se desplegaron 6.000 efectivos de diferentes ejércitos de países de la Unión Europea y de otros países, a los que hay que añadir otros contingentes como los 2.000 soldados de Canadá, o los cerca de 2.000 de Brasil, que se sumarían a los 9.000 cascos azules de MINUSTAH, incrementada tras el terremoto con 3.500 nuevos efectivos. Eso da cerca de 40.000 militares en Haití... en un país de casi 6 millones de habitantes. En todo caso, ningún país llegó al extremo de Estados Unidos, que envió 16.000 efectivos. De esas tropas, llamó la atención enviase unas horas después del desastre a la 82 División Aerotransportada del ejército norteamericano, porque fue esa división la que se envió a la República Dominicana en 1965, a Granada en 1983 y Panamá en 1989. Esto llevó a que el número de soldados norteamericanos en Haití ascendieran a 12.500, sin que quedase claro qué función podrían cumplir los integrantes de una brigada netamente ofensiva, equipada con armamento sofisticado que incluye misiles, y con capacidad de neutralización y aniquilamiento de fuerzas vivas y la toma de territorios en muy breve plazo. Es decir, una fuerza de asalto de respuesta rápida. Habría sólo que recordar que en Granada y Panamá no fueron para actuar como hermanitas de la caridad.

El envío de tropas fue una de las causas por las que la ayuda no pudiera llegar a tiempo y mucha de ella se perdiese en el camino. Al quedar destruido el cuartel de Naciones Unidas en Puerto Príncipe y dañados otros edificios, las tropas sobre todo de Estados Unidos se quedaron sin un lugar donde establecer su centro de operaciones. Y no encontraron nada mejor que quedarse en el aeropuerto, impidiendo la llegada de la

ayuda y la distribución de la que había logrado desembarcar en Haití. Ni siquiera Francia pudo desconocer el problema, cuando la armada estadounidense impidió durante unas horas aterrizar en Puerto Príncipe a dos Airbus franceses cargados de ayuda. El secretario de Estado francés, Alain Joyandet tuvo que intervenir personalmente para que Estados Unidos permitiera tomar tierra a los aviones. Tan grave fue la situación que Joyandet señaló a la prensa *"Hay que aclarar cuál es el papel de Estados Unidos en Haití"*, porque aún cuando sólo el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, lo mencionase, la impresión es que Estados Unidos está ocupando militarmente Haití lo que va en contra de todo lo acordado. Consideremos que las fuerzas militares en Haití se desplegaron de forma descoordinada, con decisiones tomadas de forma totalmente unilateral por cada una de las partes, y sin una misión definida o clara. Por eso fue sumamente grave que Estados Unidos asumiese de forma unilateral y totalmente ilegítima, un papel de liderazgo de la operación, así como el control de zonas estratégicas como el aeropuerto, a pesar de las críticas de otros países como los de la Unión Europea. Esta situación de militarización entorpeció gravemente las tareas de ayuda de las ONGs, poniendo el peligro la vida de los millones de afectados por el terremoto.

No es tampoco una situación nueva. Las operaciones de mantenimiento de la paz se sostienen básicamente en el prestigio y la autoridad moral de la organización, y si algo está claro, y eso desde los mediados de los noventa, es que una operación de paz puede, según como ella se lleve a cabo, conseguir resultados muy parciales y momentáneos, cuando no empeorar la situación. Michael Williams señaló que *"una pobre relación civil militar frenó las misiones de Naciones Unidas en Angola, Bosnia y Somalia, y dañó operaciones exitosas como la UN Transitional Authority en Camboya (UNTAC) en 1992-93"*⁸⁸⁰. Eso quedó en evidencia no solamente con los resultados negativos, también fue confirmado con la experiencia positiva de la intervención en Mozambique. Es probablemente verdad que el éxito de esa relación no constituye un elemento fundamental para el resultado de la misión, pero es importante remarcar que donde la relación civil-militar funciona, las posibilidades de éxito crecen de modo significativo. Y en el caso de Haití eso no se está dando: no hay un sistema para monitorear a la ONU y no se tiene idea cabal de lo que está ocurriendo. Si la ONU tuviera un papel significativo de monitoreo de sus propios abusos podríamos tener mejores datos y también controlar a las fuerzas de la ONU más efectivamente.

Diversas instituciones, entre ellas Médicos Sin Fronteras y Cruz Roja, denunciaron que el despliegue militar norteamericano impidió la ayuda sanitaria urgente de los primeros momentos. A causa de la carencia de material, declaró a Reuters el 21 de enero de 2010 Françoise Saulnier, directora jurídica de MSF, cinco pacientes fallecieron en el centro médico instalado por MSF. Continuó diciendo: *"La cirugía es una prioridad urgente en tales catástrofes. Están los tres primeros días para sacar a la gente de los escombros, los tres días siguientes para hacerles las intervenciones quirúrgicas y después la comida, el abrigo, el agua. Se mezcló todo, la atención a la vida de la gente se atrasó en tanto que la logística militar que puede ser útil al cuarto o aun al octavo día, atestó el aeropuerto"*.

⁸⁸⁰ Williams, Michael "Civil-Military Relations and Peacekeeping", *Adelphi Paper* 321, Oxford University Press, Oxford, 1998, página 19.

Según Saulnier los tres días que se perdieron crearon importantes problemas de infección, de gangrenas y hubo que hacer amputaciones que se hubieran podido evitar.

A esto hay que sumarle la inacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Haití está bajo su jurisdicción, ya que el gobierno haitiano de Préval es un mero títere sin poder. Por eso, no se entiende que tardase una semana en reunirse tras el terremoto y adoptase como única decisión aumentar el contingente de la MINUSTAH a 8940 militares y 3710 policías. Le dio una semana de ventaja a Estados Unidos para tomar la iniciativa e instalarse militarmente en Haití.

El problema de la distribución de la ayuda aumentó todavía el menosprecio hacia la misión. Todo cayó al suelo, los cadáveres se amontonaron en las calles, junto con los escombros, la basura, y la misma gente sobreviviente, que ha perdido sus hogares. Era necesario alimentarlos, darles agua, vestidos... cosas que faltaban en Haití antes del terremoto. Entonces era el momento de distribuir la ayuda. Y no se puede hacer, porque lo único que hay en Haití son vehículos militares, no hay nada que sirva en casos como este. No hay maquinaria para remover escombros, no hay disposición para traerla desde la República Dominicana o de otros países, y mientras no vayan los periodistas a las zonas afectadas nadie se mueve de donde esta.

Como comentamos, la situación de las mujeres tras el terremoto se hizo todavía más precaria. Aún peor fue la de los niños. Después del terremoto se constataron numerosas violaciones, incluyendo el robo de niños así como la aceleración de los procedimientos de adopción, pasando por la expatriación de niños haitianos con fines “humanitarios”, ignorando la Convención de los derechos del niño, de la Convención sobre Adopción Internacional, de las Directrices de la Oficina del Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la protección de los niños en caso de conflictos armados o catástrofes naturales y de las recomendaciones de UNICEF y en contra de lo que sostienen los organismos especializados como la misma UNICEF o Save the Children en el sentido de que, en circunstancias como las que está atravesando Haití, hay que paralizar los procesos de adopción, no hay que iniciar nuevos, no hay que usar indebida y abusivamente la calificación de huérfanos, sino de “niños no acompañados” hasta que no se sepa con certeza la suerte corrida por sus padres y su familia próxima. E insisten en que hay que evitar la expatriación de los niños, para evitar que se les sume al trauma de la catástrofe, el trauma de separación abrupta de su medio habitual y de la ruptura de todo lazo familiar.

Entre los numerosos casos, tenemos por ejemplo que Holanda se llevó de Haití en un vuelo 109 niños que, al parecer, ya se hallaban en proceso de adopción, Estados Unidos se llevó 53 niños a Pittsburg “para mejorar su estado de salud, aunque informaciones aseguran que ello facilitará los procesos de adopción por parejas que reúnan los requisitos”. Es decir que debe entenderse que esos 53 niños ni siquiera estaban en proceso de adopción. Francia ya expatrió a más de 120, al parecer como resultado de una “aceleración” del proceso de adopción.

Se necesita ayuda urgentemente para ayudar a los haitianos... una ayuda que esta pésimamente enfocada.

4.5. La reconstrucción del Estado haitiano y la Conferencia de Donantes bajo el concepto de “Estado fallido”

Reconstruir un Estado no significa que haya que destruir el antiguo. Se relaciona con la idea que existen condiciones básicas con las que todos los Estados deben cumplir para cumplir con un mínimo de requisitos.

Esos requisitos mínimos están resumidos en un cuadro contenido en **State-building in fragile and conflict-affected conditions**.⁸⁸¹

The ten functions of the state:

- *legitimate monopoly on the means of violence*
- *administrative control*
- *management of public finances*
- *investment in human capital*
- *delineation of citizenship rights and duties*
- *provision of infrastructure services*
- *formation of the market*
- *management of the state's assets (including the environment, natural resources, and cultural assets)*
- *international relations (including entering into international contracts and public borrowing)*
- *rule of law*

Cualquier debate sobre la reconstrucción del Estado debe, necesariamente, partir sobre cuál es el Estado que vamos a establecer. Eso nos lleva a reconocer que el Estado, como concepto, ha cambiado, y que ese cambio ha obligado a muchos gobiernos a debatir sobre qué reformas de deben implementar para que el Estado actúe en el nuevo orden internacional que se está diseñando. En otras palabras, que todos los Estados, independiente de su situación interna, han tenido que reestructurarse, y que esa reestructuración ha mostrado las fortalezas y debilidades reales que se acarreaban durante la Guerra Fría pero que sólo ahora, en el cambio de situación geopolítica, son perceptibles.

El Estado ya no es visto como un proceso con una única proyección, sino en dos facetas. Como señala Spanger:

The state represents two opposing things at the same time: it is object of the law and it is its precondition; its operation is defined, regulated and constrained by the law, and at the

⁸⁸¹

Ghani, Ashraf, Lockhart, Clare and Carnahan, Michael **State-building in fragile and conflict-affected conditions** Greentree Foundation, September 18 and 21, 2005.
<http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Background.doc>

*same time it is exclusively to the state and its organs to make sure that the law is being observed. As an institution it is the highest power, not derived from any other, let alone superior power, yet it cannot be conceived in juxtaposition to the law. Logically such a contradictory dualism, as it were, can hardly function and it is difficult to square with systems of personal loyalty which operate on the basis of unanimity and reciprocity and require at the minimum a visible final authority.*⁸⁸²

A lo que se puede agregar lo que señaló Del Rosso,

*It is easy to become disconcerted--if at the same time impressed--by the sheer volume and variety of criteria that have been presented as determinants of statehood. To the core elements of a "defined territory, permanent population, government and capacity to enter into relations with other states," have been added such requisites as the provision of a minimum standard of social and economic welfare, maintenance of law and order, establishment of property rights, and, more recently, protection of human rights.*⁸⁸³

Cuatro valores normativos interrelacionados están en la raíz de este cambio y son la base del nuevo orden liberal internacional: una creencia acerca de que es la democracia el sistema de gobierno que aplica la resolución pacífica de conflictos; un interés general por establecer un orden internacional diferente al anterior con una mayor carga de valores morales comunes; una fuerte oposición hacia el colonialismo; y una creencia en la autodeterminación de los pueblos.

Ellos, en base a un criterio compartido unánimemente:

*The state is the most effective mechanism for ensuring security, combating poverty and promoting equality of opportunity, investment in human capital and participation in opportunities afforded by the market. Strong civil societies and functioning legitimate markets are essential components of a developmental strategy.*⁸⁸⁴

En base a estos dos criterios, se enmarca la reconstrucción del Estado

No podemos desprendernos del Estado. Por ende, debemos delimitar sus funciones. Ya vimos en el cuadro superior que ellas son monopolio legítimo en los medios de la violencia; control de administración; gerencia de finanzas públicas; inversión en capital humano; delineación de los derechos y de los deberes de la ciudadanía; disposición de infraestructura; formación del mercado; gerencia de los activos de estado; relaciones internacionales; e imperio de la ley. Estas funciones son comunes a cualquier Estado. Otras funciones se pueden requerir en situaciones particulares, tales como la repatriación y la integración de refugiados y de éstos desplazadas, y la justicia transitoria. El nuevo Estado tiene que reflejar cualidades dinámicas, que le permitan enfrentar de manera más creativas los nuevos desafíos, que se deben considerar como una parte integral de su naturaleza fundamental. O sea, la

⁸⁸² Spanger, Hans-Joachim. The ambiguous lessons of state failure Failed States Conference, 11-14 April 2001-03-30 www.ippu.purdue.edu/failed_states/2001/papers/Spanger.pdf

⁸⁸³ Del Rosso, Jr., Stephen J. "The Insecure State (What Future for the State?)" *Daedalus*, Vol. 124, no. 2 (Spring 1995) www.mtholyoke.edu/acad/intrel/rosso.htm

⁸⁸⁴ Ghani, Ashraf, Lockhart, Clare and Carnahan, Michael, *op.cit.*

definición de Estado ya no sólo se atiene al concepto en abstracto, sino también a la realidad empírica. Y esa realidad empírica no siempre está en armonía con los valores que la comunidad internacional pretende establecer. Ello se debe a que al nuevo Estado que estamos viendo desarrollarse, y más cuando hay que reconstruirlo, no sólo se le exige que cumpla con una serie de requisitos, sino que, además, lo haga de una determinada manera. Mantener el orden interno es posible tanto en una democracia como en una dictadura. No apunta a eso el nuevo concepto de Estado. Las condiciones que se exigen a un Estado en la fase de reconstrucción son las mismas que las exigibles a cualquier Estado: dar lo que se llaman los “bienes públicos”.

Cuando el Estado las realiza de una manera integrada, se crea un círculo virtuoso en el cual las decisiones del Estado son legitimizadas por la población, que tiene mayores oportunidades de desarrollar sus aspiraciones. Por el contrario, no realizar una o muchas de estas funciones conduce a la creación y a la aceleración de un círculo vicioso. La cuestión dominante de una estrategia de la reconstrucción de un Estado es el hecho de cómo ellas se cumplen, más que el nivel en el cual se realizan; este papel sigue siendo agnóstico si las funciones están realizadas en el nivel supra- o sub-nacional. El consenso en estos diez o una gama similar de funciones conduciría a un consenso en la estructura del Estado. Cada función se puede delinear con un programa de la capacidad, estableciendo patrones y estudiando los indicadores que sirven como metas hacia las cuales el público pueda ser movilizado, y también como los medios de registro de los avances o retrocesos, por los cuales los logros del programa se pueden divulgar al público.⁸⁸⁵

FUNCTION	Options for roles to be performed by the government	Cost per unit, effectiveness and transparency of provision by each form	Short term substitution mechanisms	Cost per unit, effectiveness and transparency of provision	Catalytic mechanisms for creation of state capability
Security	National police	e.g. National police: medium cost, high effectiveness; Community policing: low cost, high effectiveness	International peacekeepers	e.g. High cost, high effectiveness (prevention of coups)/ low effectiveness (prevention of crime against citizens).	Embedded trainers, training of trainers.
	National army				
	Community policing				
Administration	National, provincial, district administrative functions		Secondment of individuals, carrying out of specific functions (e.g. voter registration)		Investment in information management systems etc.
Public finances	Performance by national staff, contracting out to firms		Contracting procurement, auditing, accounting functions to private sector		Systems analysis, security support to customs collection etc.
Human capital	Contracting out or direct provision of services		Operation of schools and clinics by NGOs		Leadership and management training

Rights / responsibilities of citizens	Provision of welfare/ investment in communities and/ or individuals to cement bonds between state and citizen		Humanitarian aid projects provided directly by donors		
Infrastructure	Direct provision or regulation of provision of infrastructure services		Provision of infrastructure through stand-alone projects		
Market	Regulation of the market		Provision of credit, management of banks, ports, customs		
National assets	Management of assets of the state		Supervision of asset management, rule-making		
International relations	Functioning diplomatic system		World Bank, IMF, NATO, WTO regulating functions		
Rule of law	Justice sector		International tribunals, third party arbitration		

La percepción de la ciudadanía es generalmente considerada fundamental. Los ciudadanos miden generalmente el éxito de un acuerdo político por la seguridad de sus vidas. En el caso de la reconstrucción del Estado, para que un proceso político sea percibido como una transformación genuina, la desmilitarización de la sociedad y de la aparición del ejército legítimo y otras fuerzas de la seguridad es fundamental. El desafío es poner las estrategias en ejecución que puedan modificar la percepción de que la violencia es el único medio de garantizar la supervivencia. Y ello no sólo depende de la creación de las instituciones de seguridad sino de la existencia de Estado capaz de realizar una gama de funciones.

Este nuevo Estado que se estaba diseñando en base a los cambios, y que pretende organizar un nuevo orden de relaciones a nivel internacional, comenzó por el supuesto que el fin de la Guerra Fría había afectado a todo el mundo de la misma manera. Y ello fue un error. Cuando acabó la Guerra Fría, otras y diversas realidades parecieron emerger bruscamente, cuando el hecho es que siempre estuvieron ahí, solo que las potencias no las juzgaron importantes. En otras palabras, el fin de la Guerra Fría no había afectado la situación en la que vivían muchas personas, sobre todo en los países subdesarrollados, sólo que, a falta de un conflicto mundial, sus problemas aparecieron a los ojos de los países más desarrollados, que, en contradicción con su auto denominación de “potencias”, demostraron ser impotentes para impedir el efecto de esos problemas en sus territorios. Porque las potencias no tenían, ni tienen, soluciones que quieran o puedan aplicar a la multiplicidad de inconvenientes que surgen, pero lo más grave es que tampoco pueden desconocerlos. Ahora bien, sin importar como lo definamos o qué nuevas características le añadamos, sigue siendo un Estado. Y, como tal, sigue siendo el único sujeto con personalidad jurídica en el ámbito internacional reconocido claramente como tal y, por ese hecho, se mantiene lo que ha sido la causa del problema: la distinción que podríamos llamar clásica: la igualdad jurídica, que no se relaciona con la igualdad de los Estados. Como Robert Jackson señala, el

reconocimiento de gobiernos es declaratorio y no constitutivo, no otorga una estructura estatal. El nuevo Estado reestructurado tiene que, al mismo tiempo relacionarse con otros Estados en su mismo estadio, relacionarse con Estados en diferentes grados de evolución, por ponerlo en un sentido darviniano, sin descuidar los intereses de su propia población. Entre los Estados existen zonas oscuras llamada "sociedad incivil", entre los que se cuentan el terrorismo mundial y el tráfico de drogas, armas y seres humanos como expresiones del poder destructivo de las redes criminales no estatales y de su capacidad para infligir enormes daños no sólo a países concretos sino al orden internacional en su conjunto. De ahí la aparición de una serie de Estados que, difícilmente, resistirían un análisis superfluo sobre el funcionamiento de sus órganos. Son, en palabras de Jackson, insustanciales, marginales o incluso nominales, o "quasi-estados", o sea, Estados que internacionalmente se reconocen como iguales jurídicamente, que poseen iguales derechos y privilegios como cualquier otro Estado, pero que carecen manifiestamente de capacidades para mantener el orden dentro de sus fronteras y para satisfacer las necesidades de su población. Y no por eso deja de ser Estado, reconocido como tal en la ONU. Lo curioso es que no aparecieron tras el fin de la Guerra Fría, ya existían, sólo que ahora se han incrementado en número y se han transformado en un problema, porque, en un mundo de bloques, las repercusiones de los hechos internos de los Estados afectan no sólo a su entorno directo, sino a toda la comunidad.

Por ende, aspectos que, durante la Guerra Fría, eran poco relevantes, ahora sí lo son. Los nuevos Estados mostraron, magnificados, los defectos del Estado westfaliano, principalmente en lo que define a un Estado sobre otro: el interés nacional. Los objetivos declarados por un gobierno, representante de un Estado, no sólo entran en conflicto con los objetivos de los demás Estados, sino con los objetivos de su propia población. El problema es que, tras el fin de la Guerra Fría, surgieron diversos problemas territoriales por diferentes causas, que dieron nacimiento a nuevos Estados, en los cuales los problemas de la población no sólo no estaban resueltos previamente, de ahí que muchos nuevos Estados surgieran de conflictos que tenían características de guerra civil, sino que esos problemas se agravaron, creándose Estados problemáticos tanto para sí mismos como para su entorno, desestabilizando a tal grado el orden mundial establecido durante la Guerra Fría que, sencillamente, este desapareció y ha comenzado un debate de cómo organizar un nuevo orden, donde conviven pueblos indígenas nómadas con Estados postwestfalianos, cada uno con sus propias necesidades.

La desintegración de Estados y la aparición de nuevos, con poblaciones que se han visto afectadas física, moral y psicológicamente por ese cambio, rompieron el orden internacional.

Diversos factores pueden enumerarse para que un Estado caiga en la fragilidad:

Besides historical factors, there are contemporary internal and external factors. Internal factors include economic maladministration, corruption and general failure at self-governance – local successors squandering their colonial inheritance. Certainly these are factors in many instances of state failure but, as the late UN official Sergio Vieira de Mello noted, "it would be hard to imagine a case of extreme poverty, underdevelopment, inequity, or armed conflict in which none of the complex causal factors originated outside the affected

country". At the core of state failure is also a combination of "direct armed aggression, covert military intervention, encouragement of proxy warfare, exploitative multinational trade and business practices, or reckless economic destabilization", he argued.⁸⁸⁶

Entonces, en este nuevo escenario, existen Estados que han demostrado fortalezas considerables en los aspectos que hemos reseñado, y Estados que son más débiles, o, usando la denominación de la ONU, Estados frágiles.

Básico para comprender por qué un Estado cae en esta situación es la pérdida de legitimidad:

*Loss of legitimacy is the key to the fragility and failure of states. The vicious circle begins with the loss of trust by citizens in the ability of their state to create an inclusive political, social, and economic order made predictable by rule of law. Some of the markers of the process of loss of legitimacy are: an increase in illegality, informality, and criminality in the economy; ineffective delivery of basic services, such as health, sanitation and education; failure to maintain or expand essential infrastructure; increase in corruption; and appropriation of public assets for private gain. As a result, administrative control weakens and the bureaucracy is seen as an instrument of abuse of power, in turn leading to a crisis in public finances – where both revenue and expenditure become unpredictable and budgeting becomes an exercise in emergency management. The ultimate marker is loss of legitimate use of violence by the state and emergence of armed groups that through recourse to violence openly mock the authority of the state and gain control of various areas of the country.*⁸⁸⁷

Cristián Garay, de acuerdo al tipo ideal descrito por Michael I. Handel en **Weak States in the International System**, señala que el concepto de *weak states*, o Estados débiles, trata de actores estatales que están en una situación de subordinación a actores más fuertes, ya sean potencias grandes o medianas. En la perspectiva neorrealista los Estados débiles son actores no autónomos, que dependen del apoyo de potencias hegemónicas, que no tienen esferas de influencia más allá de su propia situación vecinal y que dependen económica y tecnológicamente de otros más poderosos. Un Estado débil es un Estado que no puede condicionar su entorno y que está delimitado por él, caracterizado por los siguientes aspectos, asociados, además, al tamaño del territorio y al tipo de población:⁸⁸⁸

⁸⁸⁶ Nguyen, Minh. "The question of 'failed states'" en *JRS Occasional Paper*, no.8, March 2005. Uniya Jesuit Social Justice Centre. www.uniya.org/research/state_failure.pdf

⁸⁸⁷ Ghani, Ashraf, Lockhart, Clare and Carnahan, Michael, *op.cit.*
<http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Background.doc>

⁸⁸⁸ Garay Vera, Cristián, *Las Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencia 1990-2000*, Doctorado en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, páginas 74-75

Económico:	Un PGB pequeño en términos absolutos Poca o ninguna industria pesada Alto grado de especialización en un reducido rango de productos Reducido mercado interno con alta dependencia del mercado internacional para sus exportaciones e importaciones Investigación y desarrollo muy bajos en términos absolutos Alta dependencia del capital foráneo
Poder militar:	No puede defenderse por sí solo contra amenazas externas, alta o total dependencia de ayuda externa Total o muy alta dependencia en adquisición de equipos en otros países Disposición de fuerzas muy bajas para una guerra potencial
Presencia en el sistema internacional	Limitada visión de los intereses (usualmente enfoque vecinal o regional) Pequeña o ninguna influencia en el balance del poder (o la naturaleza del sistema) Alternativamente: • Política internacional pasiva o reactiva • Tendencia a minimizar los riesgos, especialmente en encuentros con los Estados poderosos • Puede ser (el Estado) “penetrado” fácilmente • Dependencia de leyes y normas internacionales para su seguridad (Handel, 1990, pp. 52-53)

Entre los Estados frágiles también existen diferencias, ellas atendiendo a las anomalías en la soberanía territorial, que ya hemos indicado arriba cuando Jackson define sus “quasi- estados”. Garay resumió los aspectos esenciales en la siguiente tabla⁸⁸⁹:

Estado fallido	Área sin ley	Estado sin imperio de la ley en zonas geográficas. No importa la densidad. Acceso normal pero corrupto de servicios administrativos. “Co-administración” de crimen y gobierno (corrupto).
Estado bandido	Soberanía delincuente	Estado con imperio (soberanía) pero a contrapelo del orden internacional. Promueve la inestabilidad del sistema internacional o regional. Densidad no tiene relevancia.
Estado débil	Espacios vacíos	Estado con imperio de la ley, pero con áreas en que sus servicios tienen poca fuerza por la escasa población, la dificultad de acceso o la pobre calidad de los servicios. Economía dependiente del centro administrativo. Importa la densidad.
Estado fallido / débil	Fronteras difusas o porosas	Zonas de contacto entre Estados que no aparecen debidamente reguladas por la ley. Puede ser origen de un área sin ley, al permitir conductas paralelas a las normas estatales. No importa densidad.
Estado débil	Zona gris	Espacios sin pleno control de la ley. Mixtura entre crimen y formas administrativas corruptas. Se forman “santuarios” pero no “zonas liberadas”. Densidad sin importancia.
Estado débil	Fronteras virtuales	Espacios de un estado que tienen una soberanía nominal pero no real. La densidad es normalmente baja.

Sin duda, el concepto que más preocupa a los analistas es el de Estado fallido.

⁸⁸⁹ Garay Vera, Cristián *Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno*. Security and defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies. Volume 4 No. 2 Fall 2004 http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2004/Garay_article-edited.pdf

4.5.1. El concepto de Estado fallido

Los analistas que ahora miden la solidez o debilidad de cada país (con diferentes motivaciones políticas) siempre parten de aquella noción de Estado, pero agregan una serie de variantes sociales, políticas y económicas. Las investigaciones en este sentido se han multiplicado en los últimos años, debido a la percepción del peligro a la seguridad común supuestamente representado por la presencia de esos "Estados fallidos".

La repercusión de esos estudios tiene mucho que ver con su atractivo periodístico, más allá de la seriedad del análisis. Así, lo más difundido es el Índice de Estados Fallidos que dan a conocer anualmente (desde 2005) la revista Foreign Policy y el Fondo para la Paz, un centro de estudios de Washington DC.

Un Estado fallido se caracteriza por un movimiento masivo de refugiados; una profunda deslegitimación del Estado como sujeto que ejerce el poder, entendiendo poder como el monopolio del uso de la fuerza; una serie de crisis económicas severas y prolongadas en el tiempo; un progresivo deterioro de los servicios públicos o, en algunos casos, la eliminación de ellos por parte del poder fáctico de turno; una evidente incapacidad de implementar normas legales; y una incapacidad de proporcionar la seguridad al interior de sus fronteras. Los analistas del Fondo y de Foreign Policy no consideran el monopolio legítimo de la fuerza como signo único de estabilidad del Estado: para ellos es uno más entre numerosos elementos. Entre los indicadores sociales, se incluyen las presiones demográficas, el movimiento de refugiados, las venganzas mutuas de grupos o clanes y la acción desestabilizadora de organizaciones criminales. En el plano económico se presta atención a la uniformidad del desarrollo económico y sus altibajos en relación con diferentes clases sociales. Y en el orden político son relevantes el nivel de corrupción en el gobierno, que resta legitimidad al Estado; el deterioro de los servicios públicos, las violaciones de los derechos humanos, la aparición de grupos que hacen su propia ley en los servicios de seguridad y, finalmente, la fractura del orden social a lo largo de líneas religiosas o de castas.

Como señala Rotberg:

*Failed states contain weak or flawed institutions—that is, only the executive institution functions. If legislatures exist at all, they are rubber-stamp machines. Democratic debate is noticeably absent. The judiciary is derivative of the executive rather than being independent, and citizens know that they cannot rely on the court system for significant redress or remedy, especially against the state. The bureaucracy has long ago lost its sense of professional responsibility and exists solely to carry out the orders of the executive and, in petty ways, to oppress citizens. The military is possibly the only institution with any remaining integrity, but the armed forces of failed states are often highly politicized, without the esprit that they once exhibited.*⁸⁹⁰

⁸⁹⁰ Rotberg, Robert I. "The New Nature of Nation-State Failure". En *The Washington Quarterly* Summer 2002, pp. 85–96. The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology <http://www.twq.com/02summer/rotberg.pdf>

El Estado fallido ha traído, al sistema internacional, un problema inesperado: la presencia de zonas sin ley (Lawless Areas), o Estados colapsados, en donde los problemas internos sobrepasan las fronteras y afectan ya no sólo al entorno directo, sino a toda la comunidad. Estos Estados colapsados a veces pueden ser identificados con el término Rogue States, o sea, Estados que violan la ley y que son amenazas para el resto. Pero no compartimos un término de esas connotaciones para un Estado, porque es una forma de descalificar también a la población.

Lo relevante del Estado fallido no es que exista, sino que es un proceso. Como señala Crocker:

*State failure is a gradual process. Self-interested rulers might progressively corrupt the central organs of government (as in Burma or in Nigeria during Sani Abacha's regime). Corrupt elites might ally themselves with criminal networks to divide the spoils (as in Liberia and parts of the former Yugoslavia). State authority might be undermined and replaced in particular regions, paving the way for illegal trading operations (as in parts of Georgia and Colombia). During transitions away from authoritarianism, state security services might lose their monopoly on the instruments of violence, leading to a downward spiral of lawlessness (as in several Central American states since the early 1990s). The complete collapse of state power in large sections of a country (as in Lebanon during the 1970s and 1980s and Congo for much of the past five years) is only the most extreme version of the phenomenon.*⁸⁹¹

Un Estado puede dar una apariencia de fortaleza que, en realidad, no tiene, y que se desmorona ante presiones externas o internas. De ahí que haya un interés mayor en establecer las bases que constituyen a un Estado, su esqueleto. Porque cuando el esqueleto se rompe, las consecuencias son desastrosas. Eso, y no otra cosa, es el concepto de state-building, que alude a cimentar bases en las cuales un Estado puede mantener sus estructuras básicas de manera que, ante eventualidades, pueda responder sin un daño irreparable, tanto para sí mismo como para la población.

En este concepto de reestructuración del Estado, es fundamental la preponderancia que ha adquirido la calidad de vida de la población. Ya no sólo basta que forme parte del Estado, sino que éste le provea de todo lo necesario para que viva en un territorio que le ofrezca seguridad y oportunidad. Más allá del debate sobre los derechos de las minorías, lo que importa es la población en general. Porque, en el caso de los Estados fallidos, el problema radica en que una minoría es la que tiene el goce de los recursos estatales, mientras que el resto de la población sufre. Este aspecto es uno de los más interesantes del debate. Hay un reconocimiento de que el Estado no sólo está conformado por una población, sino que ella no es homogénea, ni comparte los mismos intereses de la misma forma, ni que hablen el mismo lenguaje. Hay una fuerte necesidad de registrar la existencia de naciones dentro de un mismo Estado. El antiguo concepto de nación, sumergido durante la Guerra Fría, nuevamente es reflatado. Sin descuidar el tema de las minorías, el nuevo Estado debe conciliar los intereses de la mayoría de los grupos de la población, de la misma forma que el nuevo orden internacional debe fundarse en los intereses y valores comunes de todos los sujetos internacionales.

⁸⁹¹ Crocker, Chester "Engaging Failing States". *Foreign Affairs*, 00157120, Sep/Oct2003, Vol. 82, en IRIS Center at the University of Maryland. <http://www.irisprojects.umd.edu>

Como señala Brock:

*... nation-building requires more than a return to the special protection of minority rights. The protection of minorities (usually with the help of international legal instruments) tends to reproduce the problem it is intended to solve. What is needed is a change in the way minorities and majorities view each other. The most crucial point is not the mutual recognition of difference, but agreement on what is to serve as common ground. This does not re-introduce assimilation. It rather calls for a definition of difference that is in line with the need to construct a common understanding of the meaning and the workings of citizenship. This way, the notion of nation-building may help to underline the fluidity of difference and the malleability of identities as well as the need to strike a balance between the recognition of difference and the functional prerequisites of a society.*⁸⁹²

De ahí que una estrategia básica tendría que contener los siguientes elementos para conseguir los siguientes objetivos.⁸⁹³

POORLY-PERFORMED	FUNCTION	WELL-PERFORMED
Fragmented, run by mafias, and/or abusive of the population	Means of violence	Monopolized and legitimate
Unpredictable	Administration	Controlled and regulated
Wasteful, diverted, opaque	Public finances	Transparently managed and formalized
Brain drain, little investment	Human capital	Nurtured and invested in
Social contract violated	Rights / responsibilities of citizens	Social policy provided / social contract upheld / paths to social mobility provided
Devastated, non-existent	Infrastructure	Provided and regulated
Criminal, informal	Market	Established and regulated
Privatized, diverted, spoiled, wasted	National assets	Protected, developed, regulated
Marginalized, in limbo	International relations	Interests of citizens represented in world fora
Ruled by guns, informally mediated	Rule of law	Central/regional executive, legislature, judiciary ruled by and ruling through fair procedures

Otro punto en común es señalar que uno de los índices que indican si un Estado está en fragilidad o es fallido, está en la economía. Generalmente, un Estado fuerte en lo económico no tiene crisis sociales que puedan derrumbarlo. Mientras que, en los países que presentan problemas económicos, el descontento social es inevitable, y la pérdida de legitimidad de ese Estado dependerá de si esa crisis es transitoria o permanente. De ahí que, como vemos en el cuadro arriba mostrado, tenemos que considerar la variable económica en el proceso de reconstrucción de un Estado.

Para acceder a una asistencia financiera, un Estado, cualquier tipo de Estado, ha tenido que realizar ajustes. Como señala Falk:

⁸⁹² Brock, Lothar "Nation-building - Prelude or Belated Solution to the Failing of States?" Failed States Conference, Purdue University, 2001. www.ippu.purdue.edu/failed_states/2001/papers/brock.pdf

⁸⁹³ Ghani, Ashraf, Lockhart, Clare and Carnahan, Michael, *op.cit.*
<http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Background.doc>

*More concretely, governments are adapting their role and function to globalization by accepting as priorities expanded trade, favorable balances, sound fiscal and macro-economic policy, and maximum opportunities for capital mobility. The mentality of the ruling classes is deterritorialized to an extent that even "security" is defined more by reference to the global economy than in relation to the defense of territorial integrity...*⁸⁹⁴

Sin importar la línea doctrinal que tenga el analista, ninguno duda en señalar que, más problemático que diseñar una sola agenda económica de apoyo a los Estados frágiles, es no apoyarlos. En términos económicos, es más barato prevenir que un Estado caiga a asistir tras el colapso, que, generalmente, está acompañado por un sufrimiento humano.

Un cuadro esquemático reseña las principales prioridades que deben tenerse en cuenta en el plano de apoyo financiero a un Estado frágil:⁸⁹⁵

Box ES1. Innovations in Service Provision: Independent Service Authorities

A possible model for financing basic services in LICUS is an independent service authority (ISA), which would:

- be largely autonomous from government, with transparency, financial accountability, and intensive donor scrutiny of performance;
- have appropriate incentives;
- be a wholesaler, contracting with multiple channels for retail provision—private, nongovernmental organization (NGO), local government—with performance at the retail level properly monitored so that cost-effectiveness could be compared;
- finance both capital and recurrent costs as necessary, financing a flow of services rather than pump-priming projects;
- coordinate donor efforts in basic service provision, functioning like a multidonor trust fund;
- ensure that extra donor resources would be matched by extra government financing rather than offset by reduced government spending; and
- be a transitional body, serving while governance is weak, and subject to a sunset provision.

All of these features are found separately in existing institutions, and social funds already incorporate most of them as an instrument. ISAs can be and should be specifically tailored for the distinctive problems of each LICUS.

Sin embargo, pese a las dificultades que señala en Banco Mundial para poder tener una estrategia única, ha establecido que en los países LICUS hay cuatro prioridades:

Proposition 1. Priorities for reform should be based on the identification of likely large and quick pay-offs and should respect logical sequencing.

Proposition 2. Prioritize reform in whichever broad component of the CPIA—macro, structural, or social—is worst.

⁸⁹⁴ Falk, Richard. "The Decline of Citizenship in an Era of Globalization". The Transnational Foundation for Peace and Future Research www.transnational.org/forum/meet/falk_citizen.html

⁸⁹⁵ Banco Mundial. World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: a task force report. September 2002 www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf

Proposition 3. Prioritize improvements in governance, reduce dependence on natural resource extraction, and intensify scrutiny of the uses—including the distribution and management—of natural resource rents.

Proposition 4. Prioritize policies that matter for private economic activity—for instance, macro and deregulation.

Wolf y Pierce han indicado que uno de los problemas para diseñar una estrategia única radica en el hecho que no tratamos con las mismas causas. En otras palabras, que hay Estados que caen en dificultades por un exceso de endeudamiento, y Estados en que sus fallas son sociales. Por ende, tendrían que haber dos estrategias diferentes para resolver un mismo problema:

a. Estrategias de la deuda para las naciones pobres endeudadas.

Que depende de la información real sobre el Estado al cual se va a asistir. Una nación endeudada, afligida con una crisis humanitaria o una revolución, puede resbalar fácilmente dentro de nivel insostenible de la deuda. Por ello, tales modelos deben incluir (a) el riesgo político, integrado por la dirección ejecutiva, los sistemas y las coaliciones políticas y las relaciones exteriores, (b) riesgo económico, integrado por los aspectos demográficos, la estructura de la economía y los recursos naturales, entre otros (c) las tendencias económicas recientes, (d) política económica, integrada por precios, salarios, la política monetaria, el etc. De forma tal que un Estado, ya endeudado, vea agradada su crisis por una serie de nuevos endeudamientos, mientras no demuestra capacidad para distribuir ese dinero de manera eficiente.

b. Naciones que fallan en sus condiciones sociales.

La asistencia monetaria estaría condicionada a una reestructuración económica. Por ejemplo, el FMI puede pedir ajustes económicos. Tales políticas pueden fallar, porque los países no pueden cooperar, o, conducen al desempleo y al malestar político. Por ende, hay que tomar en cuenta (a) la diversidad del producto de exportación y demanda interna, o (b) el uso eficiente de recursos naturales, etc.

4.5.1. Los problemas en la reconstrucción de un Estado fallido.

Las diferencias sobre reconstrucción del Estado radican en cómo debe hacerse esa reconstrucción, si violentando más los valores tradicionales como el de libre autodeterminación y no intervención, o considerando que hay otros valores internacionales superiores, como la seguridad y el bienestar material de la población.

Entre todos los programas y prioridades, hemos considerado tres, que consideramos básicas a cualquier proyecto de este tipo: la modernización política, la instauración del régimen democrático, y la reconstrucción económica,

Uno de los problemas que están en el debate es la violación constante de la soberanía. Estando aún vigente el principio de no intervención, éste se ha modificado de tal manera que hay un gran número de analistas que hablan de “las fronteras permeables”.

1.32 En un mundo peligroso que se caracteriza por abrumadoras desigualdades de poder y recursos, la soberanía es la mejor, y a veces aparentemente la única, defensa de muchos Estados. Pero la soberanía es algo más que un principio funcional de las relaciones internacionales. Para muchos Estados y pueblos supone además un reconocimiento de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y una afirmación de su derecho a configurar y determinar su propio destino. Por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 1).

1.33 Sin embargo... las condiciones en que se ejerce la soberanía –y se lleva a cabo la intervención– han cambiado drásticamente desde 1945: han surgido muchos Estados nuevos que aún están consolidando su identidad; la evolución del derecho internacional ha restringido considerablemente la libertad de acción de los Estados, y no sólo en el ámbito de los derechos humanos; el nuevo concepto de seguridad humana ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto de la forma en que los Estados tratan a su población; y muchos nuevos agentes desempeñan en el plano internacional un papel que antes correspondía más o menos exclusivamente a los Estados.⁸⁹⁶

La soberanía sigue siendo un valor a proteger, porque la existencia de Estados efectivos y legítimos sigue siendo la mejor manera de garantizar un reparto equitativo de los beneficios derivados de la internacionalización del comercio, las inversiones, la tecnología y las comunicaciones. Pero reconoce que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado. Ello se debería a que muchos de ellos parten con la idea que el concepto de Estado frágil tiene relación con el proceso de descolonización, definiendo la soberanía en base a esa idea, y no es así. Ciertamente es que varios países descolonizados han caído en fragilidad, pero mantener la idea de que existe una conexión crea la impresión que los Estados más fuertes tienen “deberes” con los más débiles, idea que se ha ido acentuando en el último tiempo. Tras esa idea es que se esconde un cierto neocolonialismo, según algunos críticos, porque la debilidad de varios Estados da la oportunidad y la justificación para que se intervenga, sobre todo para controlar las riquezas naturales que ese Estado tenga, como en el caso del Congo.

The delegitimization of territorial aggrandizement and the almost religious sanctity placed on existing borders marks a profound change in international relations. Whereas entities once had to demonstrate and maintain a certain level of military, economic, and governmental effectiveness in order to preserve their position in a competitive international system, the post-war era has witnessed the wholesale granting of statehood to large numbers of former colonies with few, if any, demonstrated empirical capabilities. Once acquired, sovereign statehood has become almost impossible to lose. Small and/or weak states which, in earlier eras, would have been carved up, colonized, or swallowed by larger powers, now have a guaranteed existence in

⁸⁹⁶

Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed. *La responsabilidad de proteger... op.cit*

*international society. In the words of Robert Jackson, "once sovereignty is acquired by virtue of independence from colonial rule, then extensive civil strife or breakdown of order or governmental immobility or any other failures are not considered to detract from it."*⁸⁹⁷

La relativización del concepto de soberanía ha hecho que también sea relativo el principio de no intervención.

*...In December 1965, the United Nations General Assembly adopted a "Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty," according to which "no state has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state . . ." and "no state shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed toward the violent overthrow of another state, or interfere in civil strife in another state." Yet again we are witnessing throughout the world activities violating all the rules laid down in this declaration.*⁸⁹⁸

Las razones por las cuales se interviene, como las causas humanitarias, no siempre son loables. Esa ayuda puede ser una cuña para la intervención. Como señala Morgenthau, si una nación extranjera provee la ayuda interviene; si no provee la ayuda también interviene. En la medida que el gobierno debe depender de la ayuda exterior para la supervivencia de su nación y la propia se expone inevitable a las presiones políticas del gobierno que provee esa ayuda. Eso ha traído nuevas fuentes de tensión, porque esos Estados, que en varios casos han emergido de una situación colonial, no quieren estar sometidos a un semicolonialismo, y reaccionan a su dependencia de la ayuda del exterior, a veces de manera extremadamente violenta. Como señala Morgenthau, mientras que no pueden existir sin ayuda de naciones más fuertes, rechazan intercambiar su independencia nuevamente ganada para una nueva dependencia. De ahí su reacción ambivalente a la intervención exterior.

*This ambivalence compels them to choose among several different courses of action. They can seek support from multiple outside sources, thereby canceling out dependence on one by dependence on the other. They can alternate among different sources of support, at one time relying on one, and at another time relying on another. Finally, they can choose between complete dependence and complete independence, either by becoming a client of one of the major powers or by forswearing outside support altogether.*⁸⁹⁹

La intervención puede ser directa, como en Irak, o subterránea, sugerente, como la implementada en las ayudas del FMI. O los dos extremos pueden ser combinados. Pero, en cualquiera de sus formas, siempre los beneficiados son pocos y los perjudicados la mayoría, porque, como señala Rotberg:

Failed states provide unparalleled economic opportunity, but only for a privileged few. Those close to the ruler or the ruling oligarchy grow richer while their less-fortunate brethren starve. Immense profits can be made from currency speculation, arbitrage, and knowledge of

⁸⁹⁷ Pegg, Scott. "De Facto States in the International System". Institute of International Relations the University of British Columbia Working Paper No. 21, February 1998 www.iir.ubc.ca/pdf/irwebwp21.pdf

⁸⁹⁸ Morgenthau, Hans J. "To Intervene or Not To Intervene," *Foreign Affairs*, April 1967 www.mtholyoke.edu/acad/intrel/vietnam/morgenthau.htm

⁸⁹⁹ Morgenthau, Hans J., *ibidem*.

*regulatory advantages. But the privilege of making real money when everything else is deteriorating is confined to clients of the ruling elite or to especially favored external entrepreneurs. The responsibility of a nation-state to maximize the well being and personal prosperity of all of its citizens is conspicuously absent, if it ever existed.*⁹⁰⁰

La imposición de que los gobiernos tiendan a establecer regímenes democráticos es excluyente de cualquier otra forma que tengan para organizar su sistema de gobierno.

*The significance and consequences of democracy for international relations has been highlighted in the burgeoning literature on “the democratic zone of peace” with its thesis that democracies do not fight democracies. (Doyle 1983,1986; Russett 1993; Brown 1996; Holsti 1996) A central argument is that democratic states accept the same standards of mutual respect and the peaceful settlement of disputes in relations with each other that they enforce in relations among individuals and government entities within their own borders. They are not prepared to violate the rights of citizens of other democracies. That creates a reciprocal self-restraint based on mutual regard rather than mutual fear. We should thus expect individual democracies to consider the borders of other democratic states as inviolable owing to the conception and value of such borders as belonging, by rights, to a nation or people and not merely to a state or government.*⁹⁰¹

Ello, en contradicción con el valor que se asocia a la libre autodeterminación, presente claramente en la Carta de las Naciones Unidas. Pero ese valor, por la presión ejercida de democratizar, también se ha ido relativizando. Si bien sigue siendo un derecho humano, al redefinirse el concepto de Estado también lo hace el de nación, y el de autodeterminación. Como señala Brock:

*The focus on nation-building was detrimental to the practice of self-determination in as much as it took the existing territorial order more or less for granted. Self-determination, by contrast, may challenge this very order because it is not at all self-evident who the subjects of self-determination are.²¹ After World War II, the principle of self-determination first and foremost served as a basis for claiming independence and non-interference. This was, of course, a North-South issue with fairly clear-cut lines of contention. In this context, the question of who the people were received a straightforward answer. The people were all those living under colonial rule. However, ‘the people’ of the South were and are also living under a territorial order which was established by the colonial powers at their discretion. Furthermore, colonial rule was not geared towards community-building. Quite to the contrary, it fostered ethnic divisions (partly by inventing them) as part of the strategy of divide and rule. So while there was a clear understanding of what self-determination meant between North and South, such an understanding was lacking with a view to the South-South dimension of self-determination.*⁹⁰²

La democracia se ha transformado en el único sistema político aceptable para la sociedad internacional. Por su estrecha asociación con la participación ciudadana, aparece, a simple vista, como la única opción en regímenes de gobierno. Esto, considerando que se tiene en mente que otras formas son la tiranía y la dictadura. Ahora

⁹⁰⁰ Rotberg, Robert I., *op.cit.*

⁹⁰¹ Jackson Robert H. y Zacher, Mark W. **The Territorial Covenant: International Society and the Stabilization of Boundaries** Institute of International Relations The University of British Columbia Working Paper No. 15 July 1997 www.iir.ubc.ca/pdf/workingpapers/webwp15.pdf

⁹⁰² Brock, Lothar, *op.cit.*

bien, esta idea que la democracia es la única forma de gobierno se conecta con una tesis política liberal, compuesta, como señala Michael Cox, en tres hipótesis:

1. las democracias no se declaran la guerra. Esto significa que entre democracias se reduce la posibilidad de conflictos armados, no que renuncien a la guerra. Esta hipótesis es discutible no sólo porque, en los últimos años, las democracias han estado involucradas en cruentas guerras, sino porque sólo alude a conflictos armados, y no a otro tipo de conflictos, como los ideológicos o económicos.
2. quien se adhiera a la primera hipótesis, también tiene que tener gran fe (en el sentido de confianza) en las instituciones internacionales y su papel de pacificación. Este es el aspecto que interesa a la ONU, puesto que requiere la confianza y la voluntad de los sujetos y actores internacionales para cumplir sus funciones. De ahí que tenga un interés particular en promover a la democracia
3. el sostén de ambos de estos argumentos está en cómo las operaciones de la economía moderna internacional han sido reconocidas países diferentes. La globalización a este grado no había abolido el espacio político conocido como nación-estado, pero, como el comercio mundial creció como los lazos financieros entre zonas geográficas diferentes y se hicieron más profundo, cada estado desarrollaría un juego poderoso de incentivos materiales para llevarse bien con sus vecinos.

En otras palabras, la interdependencia. Estados que no sólo están interconectados entre sí, sino que dependen de otros para mantener su estabilidad económica, pero también política.

No es que no haya otras formas de gobierno, es que no se permiten ni siquiera considerar nuevas formas de autodeterminar cual régimen político es el más acorde a las necesidades de la población. No hubo diálogo, sencillamente se impuso la democracia como un valor. Y esto, según Waltz y Cox, se relaciona no tanto con el bienestar social que tiene la democracia, sino con el mensaje que han entregado los economistas: que las fuerzas económicas y tecnológicas imponen la uniformidad de formas y de funciones políticas y económicas entre Estados, porque las inversiones sólo pueden ser atraídas a los países con gobiernos confiables, estables, y abiertos. Es decir, democráticos y liberales. Esto es nefasto, porque, inherente a esta idea, esta una contraparte que ha mostrado, sobre todo en África, que es trágica: los Estados tienen que conformarse con acatar esta teoría o pagar un precio. Si quieren desarrollo, tecnologías y mejores condiciones económicas para sus productos, tienen que cumplir una serie de requisitos que, en varios casos, sólo conducen a un caos interno, o peor, a una demagogia, o sea, a un Estado que lo es formalmente pero que sus órganos no cuentan con suficiente apoyo de su población, y que cae inevitablemente en una corrupción. ¿No es esto un Estado frágil? O peor, esto crearía Estados títeres, donde sus dirigentes no tendrían real injerencia en los asuntos del Estado... que es la situación de Haití.

4.5.2. La Conferencia de Donantes por Haití tras el terremoto del año 2010.

Se han convocado muchas veces conferencias de donantes para Haití a lo largo de los años. Pero la última conferencia es sin la que merece la atención, porque la palabra “reconstrucción” es absolutamente literal.

Que Haití es un Estado fallido no parece estar en discusión. Y sobre todo tras el terremoto del año 2010. El saldo del mismo ha sido catastrófico: mas de 150 mil muertos, 869 desaparecidos, 310.928 heridos, 766.724 desplazados, y cerca de 3 millones de personas afectadas por la falta de comida, agua potable, vivienda y otros servicios básicos, sino todo un país por reconstruir. Ahora bien, como hemos desarrollado en este capítulo, el grado de devastación que ha alcanzado el terremoto en Haití es fruto en buena medida de la situación de empobrecimiento que viene sufriendo el pueblo haitiano desde hace décadas.

Tomando en cuenta la destrucción de las infraestructuras y los obligados asentamientos de los deslazados, los daños del terremoto ascendieron a 520 millones de dólares (380 millones de euros) en las infraestructuras. Por sectores, los daños y pérdidas ascendieron a 500 millones de dólares (364 millones de euros) en el ámbito del desarrollo social; en producción, a 933,3 millones (681 millones de euros) y en infraestructuras, a 520 millones (380 millones de euros).

Recordemos estas cifras.

Poco después del terremoto se organizó una Conferencia Ministerial Preparatoria sobre Haití, los días 24 y 25 de enero de 2010 Canadá en Montreal como iniciativa del Grupo de Amigos de Haití⁹⁰³, en presencia del Primer Ministro haitiano, Jean-Max Bellerive, los ministros de RR.EE., delegados del Grupo de Amigos de Haití, la República Dominicana e importantes donantes de Haití como Japón, España y la Unión Europea. También estuvieron presentes un número de organizaciones internacional e instituciones financieras claves, incluyendo la Organización de Estados Americanos, la Comunidad del Caribe, la ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco de Desarrollo del Caribe. Además, organizaciones no gubernamentales y la diáspora haitiana de Montreal también estuvieron presentes.

El ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Laurence Cannon, que presidió el encuentro acompañado de sus homólogos, enfatizó en una conferencia de prensa que Haití jugará un rol primordial en la reconstrucción con el apoyo de la comunidad internacional. Los participantes se comprometieron a efectuar sus labores de manera coordinada, coherente y global para responder a las necesidades inmediatas de Haití y también a largo plazo, señalando que las tareas de reconstrucción inicialmente durarían 10 años.

⁹⁰³ El Grupo de Amigos de Haití es una asociación informal de países que se reúnen al margen del Consejo de Seguridad de la ONU y cuyos miembros son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Francia, México, Estados Unidos y Uruguay.

"El desarrollo sustentable, incluyendo sustentabilidad medioambiental, su capacidad de recuperación frente al clima, reducción de riesgos de desastres y preparación para emergencias, será la piedra angular de nuestra propuesta conjunta".

Los participantes acordaron tres objetivos estratégicos:

- Una gobernabilidad democrática reforzada.
- Un desarrollo social y económico sustentable.
- Una estabilidad sustentable y el respeto primordial al derecho.

Por otra parte, los participantes establecieron una hoja de ruta para la reconstrucción de Haití cuya etapa principal sería una Conferencia internacional de donantes y contrapartes, en el mes de marzo, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, encabezada por el gobierno de Haití y con el apoyo de contribuyentes clave, en particular Canadá, Brasil, Estados Unidos, la Unión Europea, España y Francia. De acuerdo a dicho plan, los participantes restaurarán la capacidad operacional del gobierno de Haití, conduciendo urgentemente la evaluación de las necesidades posteriores al desastre y de reconstrucción, convocar con urgencia a una conferencia internacional que será realizada en marzo en la ONU, dirigida por el gobierno de Haití y apoyada por donantes claves y socios que incluyen Estados Unidos, Canadá, Francia, Brasil y la Unión Europea, acordar una reunión técnica para crear un plan de acción para guiar la reconstrucción y desarrollo,

Posteriormente se reunieron 28 países en República Dominicana en la Conferencia Técnica Preparatoria sobre la reconstrucción de Haití (16 y 17 de marzo de 2010), en la que se evaluaron las consecuencias económicas del terremoto y donde se establecieron las bases de los proyectos de reconstrucción, que se tratarán en una conferencia mundial sobre Haití convocada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el 31 de marzo en Nueva York.

En esa conferencia se planteó una nueva contradicción. Un informe internacional sobre el terremoto que azotó a Haití en enero cifra en 222 mil 570 los fallecidos y en 7.754,3 millones de dólares el valor de los daños, informó este miércoles el ministerio de Economía de la República Dominicana,

Sin embargo, los representantes del Gobierno haitiano en la conferencia estimaron que harán falta 11.500 millones de dólares de asistencia financiera para la reconstrucción y el desarrollo del país. Según el primer ministro, Jean-Max Bellerive, esta suma de dinero podría ser coordinada a través de un fondo fiduciario multidonantes... sin sumar los daños que hemos mencionado más atrás. La cifra forma parte de un documento preparado por el Gobierno de Haití, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Sistema de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

Lo que sí estaba claro era que la evaluación, presentada por el asesor de desastres de la CEPAL, Ricardo Zapata, determinó que el impacto del terremoto fue casi seis veces el de los desastres ocurridos en Haití desde 2004. Por áreas, los daños y

pérdidas ascendieron a 500,6 millones de dólares en el ámbito del desarrollo social, en producción a 933,3 millones y en infraestructuras a 520,6 millones.

Finalmente, se llegó a la Conferencia de Donantes para un nuevo futuro en Haití en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 31 de marzo de 2010, cuyo propósito era movilizar el apoyo internacional para el desarrollo y la recuperación a largo plazo de Haití. La conferencia fue auspiciada por Estados Unidos en colaboración con el gobierno haitiano, contando con el apoyo de Brasil, Canadá, la Unión Europea, Francia y España. Antes de que se realizara, la ONU había estimado que los daños materiales causados por el terremoto ascendían a 7.000 millones de dólares (5.220 millones de euros), más del 120% del PIB de Haití.

La conferencia se cerró con lo que calificó el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon como "Una solidaridad sin precedentes", ya que se lograron reunir 5.300 millones de dólares (casi 4.000 millones de euros) para los próximos dos años y 9.900 millones de dólares, para disponer de ellos a partir de 2013. Considerando que el llamado de Naciones Unidas había sido de 3.900 millones de dólares (alrededor de 2.900 millones de euros), la Conferencia se consideró un éxito, ya que si sumamos ambas cifras, los dólares acordados y comprometidos en la sede de Naciones Unidas en Nueva York alcanzan los 15.200 millones. "

El reparto del dinero y su destino a los diferentes proyectos se irán publicando paulatinamente en Internet, a través de un sistema online creado especialmente por Naciones Unidas para Haití y su fondo fiduciario que se creará para canalizar la asistencia, y que estará administrado por el Banco Mundial (BM). De forma paralela, ese órgano copresidido por el primer ministro de Haití, Jean Max Bellerive, y el enviado especial de la ONU a ese país, el ex presidente Bill Clinton, determinará las principales necesidades de fondos para la reconstrucción.

A estas cifras se suman otras del gobierno de Estados Unidos, países europeos, el ALBA y otros. Las ayudas comprometidas por la UE y Estados Unidos suponen un 80% del total. A los 1.108 millones de euros anunciados por la secretaria de Estado Hillary Clinton, se añaden los comprometidos por la alta representante de Política Exterior de la UE, Catherine Ashton, quien ha señalado que los estados de la Unión aportarán 1.235 millones de euros. Dentro de las aportaciones europeas, los 346 millones de euros ofrecidos por el Gobierno español representan cerca del 30%. España se convertirá en el primer donante europeo, por encima de Francia, que en principio tendría más responsabilidades por ser el antiguo país colonial. España, representado por la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega, que fue en calidad de representante de la presidencia rotatoria de la UE y vicepresidenta del ejecutivo español, anunció que la ayuda española se destinará primordialmente a facilitar casas prefabricadas, escuelas y redes de saneamiento (trabajos de agua, saneamiento e infraestructura hidráulica) porque es un campo donde ya tiene experiencia. fundamentalmente, trabajos de agua, saneamiento e infraestructura hidráulica porque es un campo donde ya tiene experiencia. El Banco Mundial, por otro lado, se comprometió a destinar 479 millones de dólares a Haití hasta junio de 2011; 250 millones son fondos frescos; 39, deuda pendiente y el resto donaciones anunciadas. El banco gestionará el Fondo de Reconstrucción de Haití.

Con las ayudas internacionales comprometidas *“en diez años la situación de los haitianos tendrá que haber cambiado de forma considerable y mejorado estructuralmente”*, aseguró el ministro francés de Asuntos Exteriores, Bernard Kouchner. Y por supuesto la condonación de la deuda por parte de gobiernos y organismos multilaterales que ascendía a 753 millones de euros.

5. La realidad de la ayuda a Haití. Perspectivas a futuro.

Todos los periódicos del mundo se hicieron eco de las cifras que se manejaban para la reconstrucción haitiana y hablaban de solidaridad internacional.

Sin embargo, pocos señalaban que todo lo discutido tiene condiciones. Para Ban Ki-moon, y para Estados Unidos, toda esa ayuda sólo será dada cuando Haití se dote de un gobierno plenamente democrático, y realice políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad, además de promover un poder judicial independiente y una sociedad civil vigilante y respetuosa de los derechos humanos, reforzar la presencia de la mujer en la esfera pública, otorgar nuevas oportunidades para los avances económicos y celebrar elecciones libres con el apoyo de la requiere de un compromiso de buena gobernanza, transparencia y responsabilidad mutua ONU, esto último antes de que concluya 2010. O sea, establecer un nuevo contrato social que tanto entre el Gobierno y su población como entre los sectores público y privado y entre Haití y la comunidad internacional.

Todo suena muy bonito... siempre que no leamos nada de lo que hemos escrito unas páginas más atrás. Sobre todo, sonó absurdo cuando en la conferencia, Ban Ki-moon destacó que MINUSTAH estaba trabajando para evitar que mujeres y niños sufran abusos sexuales en los campos de desplazados. Trabajando están, para explotar a esas mujeres y niños, como se han mostrado en muchos informes que al parecer el Secretario General se niega a mirar.

El resto de condiciones son también absurdas, pensando en que en los casi seis años de la presencia de MINUSTAH no se ha logrado absolutamente nada. En primer lugar, un presidente realmente democrático en Haití (y Préval no lo es), no gozaría de apoyo de Estados Unidos ni tampoco de Francia. El caso de Aristide es el ejemplo más claro de ello. Porque un presidente verdaderamente democrático tendría que contar con los votos de los miles de haitianos pobres, y hasta ahora salvo Aristide el resto no pertenece a esa categoría, porque eso significa ofrecer cambios en las condiciones de vida de los haitianos, empezando por el salario mínimo. Si en 20 años no se ha subido un céntimo, ¿cómo se puede creer que realmente habrá democracia en Haití?

Otro de los compromisos es “promover un poder judicial independiente y una sociedad civil vigilante y respetuosa de los derechos humanos”. Hemos visto que no

existe ni se ha construido en todo este tiempo un poder judicial independiente. Y en cuanto a la sociedad civil, la que existe en Haití es duramente reprimida por la MINUSTAH y por las élites, que no dudan en encarcelar y asesinar a todo aquél que cuestione la situación y que se organice sin la aprobación de las potencias invasoras ni de la élite haitiana.

Lo del respeto a los derechos humanos lo tenemos ejemplificado en el actuar de la MINUSTAH. La constatación de hechos por parte de investigadores independientes ha mostrado que la misión aprueba las violaciones a los derechos humanos cometidas desde la policía, y que incluso incurre en esos crímenes por iniciativa propia. Si la ONU no ha hecho un solo cambio realmente importante para impedir que soldados que actúan en su nombre cometan crímenes, y al contrario, normalmente los evade de la acción de la justicia, sin reparar a las víctimas ¿cómo se puede esperar que lo haga un gobierno títere como el haitiano, que sirve a los intereses de otros países que sienten fascinación por agredir a los haitianos? Recordemos lo que hemos mencionado sobre la violación y el abuso sexual: hemos señalado que la violencia sexual era brutal antes del terremoto, la Brigada de Protección de Menores contaba en Haití, en marzo de 2008, con 12 agentes en todo el país que carecían de vehículos para su movilidad. Luego del terremoto, la situación empeoró y los haitianos han tenido que defenderse por su cuenta, porque la MINUSTAH que esta para protegerles no hace nada. ¿Cómo se espera que actúe el gobierno Haití, si no tiene control de la policía, si no puede procesar a los criminales, si no puede mover un dedo sin el consentimiento de otros países?

La conferencia en sí parece una burla cruel ante los hechos que hemos mencionado en este capítulo.

Añadamos más leña al fuego. Como vimos, se ha prometido mucho pero a los haitianos les ha llegado poco. Según publicó *The New York Times*, de los mil millones de euros comprometidos para la reconstrucción, sólo se han recibido 17 millones. Pensemos que en 1998, cuando ocurrió el desastre del huracán Mitch, se comprometieron 9.000 millones de dólares, pero solo se materializó un tercio. Y mencionamos uno, cuando sólo entre el año 2007 y 2008 hubieron cuatro ciclones que dejaron centenares de muertos: Noel, Ike, Gustav y Hanna. Pensando que la ayuda está condicionada a imposibles para Haití, no es para nada ilógico pensar que todo lo que se dijo y todo lo que se ofreció fue un alarde de arrogancia y de superioridad, sobre todo considerando que algunos países como España no están en condiciones reales para prometer ayudas, cuando tienen graves crisis económicas internas. Menos aún cuando pensamos que el terremoto agravó una situación preexistente. Antes del terremoto, pocos países mandaban a Haití algo más que armas, blindados y ropa de batalla, y entre ellos estaba Cuba, que, como siempre, brindó su ejemplo de solidaridad, aportando más de 400 médicos y paramédicos, quienes estaban en el país trabajando arduamente el 11 de enero, víspera de la tragedia, y pudieron contribuir enormemente en el socorro y el auxilio a las víctimas. Poco después, vimos que el país se atestó de soldados enviados por los países donantes, con excepción de Cuba que siguió siendo uno de los escasos países que se preocupó por enviar expertos civiles.

El hecho que España haya tomado parte de la batuta en materia de donaciones no es una buena señal. Lo normal es que el Estado español recurra, tanto en la ayuda de

emergencia como en la reconstrucción, al uso de instrumentos como los créditos FAD, fondos reembolsables y ligados a la compra de bienes y servicios españoles. Los créditos FAD han sido utilizados anteriormente en emergencias similares como las del Huracán Mitch en Centro-América o el Tsunami en el Sudeste asiático, a pesar las denuncias de la sociedad civil. Nada dice que no lo haga en este caso, lo que haría que se generase una nueva deuda para Haití., recordando que España tiene antecedentes al respecto. Además, España también liga los recursos de emergencia y los de reconstrucción a sus intereses particulares, como es evidente que hace Estados Unidos, Francia, Canadá y Brasil, algo que en este momento necesita urgentemente para reactivar su propia economía interna a costa de mano esclava haitiana. Podemos ser un poco duros pero es que de otra manera no entendemos realmente qué pretende España dando una ayuda a un país que esta absolutamente hundido, y menos si pensamos que no hay la menor intención de revertir las políticas económicas y acuerdos comerciales que se han impuesto y se siguen intentando imponer sobre Haití a lo largo de las últimas décadas. Los acuerdos de libre comercio que la Unión Europea está intentando imponer a los países ACP, entre ellos Haití, conocidos como EPAs (European Partnership Agreements), no harán más que incrementar los impactos que las injustas relaciones comerciales han tenido en el empobrecimiento y la crisis alimentaria que sufre el país.

Si se quisiera realmente un Estado haitiano democrático, una de las prioridades debería ser la educación. Haití es un país analfabeto, lo hemos dicho en este capítulo varias veces. Los seis años de MINUSTAH no han mejorado en nada ese problema, al contrario, lo ha reforzado. Como acabamos de decir, ni siquiera han construido escuelas que se sostengan. Los huracanes y ciclones que asolaron el país algunos pocos años atrás habían destruido centenas de escuelas y no se hizo mucho por ellas. Casi un centenar de niños y niñas murieron al derrumbarse una escuela en Puerto Príncipe en noviembre del 2008. Ese día la tierra no tembló. La escuela se cayó simplemente porque, como casi todas, estaba mal construida. La noticia duró pocos días en los periódicos y nadie juntó dinero para ayudar a las familias de las víctimas. Ni siquiera llamó la atención que esta escuela se llamaba "La Promesse". Días más tarde, otro edificio escolar se vino abajo. El tema dejó de ser noticia porque ya lo sabemos: lo que se repite de forma sistemática deja de ser atractivo en materia periodística. Pero cuando se leen artículos y denuncias de organizaciones, se ve que lo habitual es que las escuelas privadas (atención, privadas) estén en pésimas condiciones de infraestructura y siquiera pueden ser reconocidas como establecimientos escolares a la observación de los ocasionales visitantes de Puerto Príncipe. En efecto, antes del terremoto, una recorrida por las calles de la ciudad permitía identificar que decenas de escuelas funcionaban en galpones o en el segundo piso de construcciones altamente precarias, mezcladas con viviendas y negocios, superpuestas. Y estamos hablando antes del terremoto.

¿Aparece en los planes de reconstrucción el tema de las escuelas? No. Y no va a aparecer mientras esté el Banco Mundial de por medio. Antes del terremoto, uno de los proyectos en marcha era financiar las matrículas de 100 mil niños y niñas haitianas que cursaban sus estudios en mil escuelas privadas de todo el país. Las familias pobres haitianas que no tuvieron la suerte de contar con el subsidio aportado por el Banco Mundial, debieron arcar con algo más de los 270 millones de dólares que fueron necesarios para escolarizar a sus hijos e hijas.

Tampoco, ciertamente, la educación es una prioridad del gobierno nacional que, en el año 2006, gastó la irrisoria suma de 82,9 millones de dólares en el financiamiento educativo público, siendo menos de la mitad aplicado en la enseñanza fundamental, un dato espantoso, si se considera que más de la mitad de la población sobrevive con menos de un dólar diario y casi 80% con dos; donde el 20% más rico concentra más del 60% de los ingresos nacionales y el 20% más pobre apenas el 2%. Dicho de otra forma, mientras el Estado gastó menos del 2% de su PIB en educación, las familias gastaron cerca de 9% del PBI en garantizar la escolaridad de la mitad de los niños y niñas que asisten a la escuela. Los padres y tutores haitianos no tienen alternativas: o envía a sus hijos a una escuela privada, en las condiciones que hemos mencionado, o no los envían, porque la escuela pública es casi inexistente, sosteniendo con su dinero el 65% de los gastos en educación del país. Más del 80% de los niños y niñas escolarizados asisten a una escuela privada...lo que significa a las familias un costo promedio por matricular a sus hijos en una escuela preescolar haitiana de al menos 70 dólares anuales y en una escuela primaria de al menos 160. Un valor desmedido en un país con un ingreso medio per cápita de 414 dólares. En otras palabras, enviar a un niño o una niña a la escuela primaria consume el 40% de la renta anual promedio de un adulto haitiano, suponiendo que este posea algún tipo de ingreso. Los Duvalier hicieron bien su trabajo, su herencia de privatización educativa, brutal evidencia de su persistente violación de los derechos humanos, de la militarización del Estado y de la expropiación casi ilimitada de la riqueza nacional, se mantiene totalmente vigente con el apoyo del Banco Mundial, del Fondo Monetario, de Estados Unidos y de otros organismos y países.

La educación es todavía menos importante para los donantes: Haití recibía, en el 2006, nueve dólares por año de ayuda internacional para la educación básica por cada niño o niña en edad escolar, bastante menos que República Dominicana, que recibía 32 dólares y Nicaragua, que recibía 97 o Guyana, que recibía 52.

¿Qué pasa, que los niños haitianos no tienen derecho a la educación? Al parecer para los que dominan el territorio haitiano es evidente que no. De los niños y niñas que no asisten a la escuela, casi 75% de ellos pertenecen a los 2/5 más pobres de la población, un dato que se agudiza mucho más en las zonas rurales y, particularmente, en la población femenina. En Haití se gradúan un poco más de 350 docentes por año. ¿Puede hablarse aquí de algo parecido a la "formación docente"? Por su parte, el sistema universitario, altamente precario y frágil, produce profesionales que rápidamente abandonan el país, huyendo a República Dominicana y, cuando pueden, a Canadá, Estados Unidos o Francia. Casi 85% de los haitianos con nivel superior de educación han salido del país durante los últimos años, según datos proporcionados por el SELA. Considerando que más de 30% de la población no posee empleo formal o informal, que no existen políticas asistenciales que financien la falta de recursos derivados de la inexistencia de una renta laboral y que sólo el 10% de las escuelas nacionales son públicas, es inevitable reconocer la trágica insignificancia del derecho a la educación para las familias más pobres en Haití... pero no para el Banco Mundial, no para los donantes, sólo para los haitianos es importante: según una encuesta realizada por la ONG Oxfam a los días del terremoto, sus principales necesidades son el empleo, la educación y la vivienda.

Irónicamente, Haití fue el primer país de América Latina en poseer una ley de escolaridad obligatoria.

Sabemos que no hay en absoluto una idea realmente seria sobre cómo ayudar a Haití, porque no hay un plan ni proyectos ni nada. Todo esta en el aire... salvo una cosa: el plan de recuperación de Haití incluye descentralizar la economía para crear puestos de trabajo y riqueza fuera de Puerto Príncipe, capital en la que viven unos cuatro de los nueve millones de habitantes del país. Unos 2.980 millones de euros se canalizarían en proyectos y programas específicos durante el próximo año y medio; los fondos restantes se distribuirían a lo largo de toda la década.

La palabra “década” en un país como Haití ocupado militarmente implica que tarde o temprano tendrá que hablarse de lo que realmente hace MINUSTAH. Y hemos visto que los intentos por hacerlo pasan totalmente al saco roto. El hecho que la ayuda se proyecte al menos durante dos años implica que durante dos años habrá soldados extranjeros en ese territorio. Esto significa que habrá, inevitablemente, militarización de la ayuda. O sea, habrá más soldados que civiles cooperantes, y seguirá repitiéndose la historia que hemos contado. Porque la mayor parte de los donantes en realidad no tienen la menor idea de lo que necesitan los haitianos, ya que piensan que todo queda arreglado con un soldado armado que no sabe poner vendas en las heridas.

CONCLUSIONES

Cuando pensamos en la historia del mundo, vemos que el 90% de ella son conflictos de diferentes tipos (internacionales, civiles, etc) Y sin importar lo que se haga o diga, el hecho es que ayer hubo una guerra, hoy otra va a brotar y mañana se les sumara una nueva.

¿Se pueden evitar los conflictos? Es una pregunta de “según”. Los internacionales ha quedado demostrado que sí se pueden evitar con negociaciones, ya que la mayoría de ellos son del tipo limítrofes (o eran). Los internos son más complejos de detener ya que la mayoría tienen causas socio-económicas, políticas, mezcladas en ocasiones con motivaciones religiosas y étnicas que no son fáciles de resolver.

¿Qué significa esto? Que sin importar lo que hagamos o cuanto lo deseemos, siempre habrá un conflicto armado y siempre morirá gente en ellos. Y eso es algo que hay que tener claro: sin importar las intenciones, si hay armas morirán personas. Y por armas hablamos de cualquier objeto que se use con la intención de matar, como los machetes en Rwanda. ¿Cuántos pueden morir? Dependerá de lo que esté en juego para los beligerantes... y de si terceros Estados se involucran.

En estos casos, la intervención de terceros Estados en un conflicto nunca (y en eso hay que ser tajantes) nunca es desinteresada ni se hace por motivos altruistas, ni para salvar vidas. Creer esas justificaciones es ignorar todo lo que implica una intromisión: el esfuerzo político para convencer a la opinión pública de la necesidad de hacerlo, los recursos financieros y humanos que dicha injerencia puede costar, el coste que tiene para los responsables... Para intervenir en un país extranjero los beneficios deben ser superiores al precio a pagar, de lo contrario no tiene sentido, y cualquier discurso público sobre motivaciones filántropas es simple palabrería barata. Y así lo entendieron los políticos y los juristas en América cuando iban perfilando el principio de no intervención. Cada vez que un Estado se entrometía en los asuntos de otro nunca el afectado resultaba favorecido. Y los casos que vimos en el primer capítulo son bastante claros de que no estamos siendo exagerados con el “nunca”.

Hay que considerar que un conflicto (sobre todo interno) no es algo que aparezca repentinamente, es parte de un proceso que sólo los involucrados y afectados directamente conocen y que buscan resolver a su manera. El problema de que un extraño decida participar es que éste lo hace con una idea preconcebida de lo que “debe” hacerse, que siempre acabada siendo contraproducente, ya que, como comentamos, la decisión de interferir se hace pensando en el beneficio que se puede obtener, no en la intención verdadera de ayudar. Esto inevitablemente hace que todo se complique, ya que si el interventor tiene éxito, lo que hace es que el proceso quede estancado y se desvirtúa porque se impone una solución que siempre será equivocada. Tal vez se salven unas vidas... pero cuando se reanuda el conflicto mueren muchos más porque el interventor no se preocupa por solucionar los problemas sino “sus” particulares dificultades. Por ejemplo, si el interés por interferir es controlar el curso de un río, lo que hará el interventor es crear una represa, que dejará sin agua a los campesinos, que tendrán que emigrar a la ciudad engrosando la lista de pobres, dejando las tierras sin cultivar, lo que hará que el precio de los alimentos suba... que es lo que está pasando con la presa Gibe III, que está siendo construida por la firma italiana Salini Costruttori, con equipamiento provisto por la empresa estadounidense Harsco

Corporation⁹⁰⁴. Aún sin terminar (la fecha prevista para la inauguración es el 2013) ya se sabe que se destruirán los ciclos naturales de crecidas a lo largo del río Omo de Etiopía. Los pueblos indígenas del valle del bajo Omo dependen de estas inundaciones del río para su supervivencia, por lo que morirán o tendrán que emigrar, algo que no les importa a los constructores y políticos italianos o norteamericanos, menos aún que la emigración pueda volver a desencadenar la guerra con Somalia o con Eritrea o con los demás vecinos de Etiopía⁹⁰⁵.

De esto es que hablamos cuando se formuló el principio de no intervención. El problema no era solo impedir la violación de la soberanía para proteger al Estado, sino para proteger a la población. Cuando se pusieron en una balanza los pro y contras de interferir, se vio que un conflicto social degenera rápidamente en un conflicto armado mucho más prolongado gracias a la presencia de terceros en la disputa, lo que significa que mueren más personas (las fuerzas armadas de los bandos en disputas, las fuerzas militares del Estado interventor y los civiles que quedan en medio). Por ello, se planteó (primero entre unos pocos países para luego pasar a ser norma continental) que la asistencia a un Estado para resolver un asunto interno o internacional sólo podía darse cuando ese Estado expresamente lo solicitara y dentro de unos márgenes claros y estrictos. Por ejemplo, en el caso de una catástrofe natural, el Estado afectado tiene que pedir ayuda y los demás Estados tienen que acatar las condiciones estén o no de acuerdo con ellas. En caso de conflicto armado, queda completamente descartada como legal la asistencia militar, económica o de cualquier tipo que favorezca a una de las partes y que pueda causar la muerte de personas, como por ejemplo la venta de armas.

Pero cuando el principio de no intervención se incluyó en la Carta de San Francisco de 1945, se desfiguró totalmente, ya que los Tres Grandes no iban a renunciar jamás a su “derecho” a meterse donde nadie los llama y donde nadie los quiere. En la Carta la idea de no intervenir se conectó con la invasión de Hitler a Polonia, o sea, violación de la soberanía. Por eso se prohíbe la intervención armada como la que realizó la Alemania nazi contra el resto de Europa y que desencadenó la guerra; pero al mismo tiempo no se descarta las de otro tipo (como las sanciones que puede ejercer el Consejo de Seguridad), ya que se planteó que de haber actuado antes para impedir que Hitler tuviera tanto poder, las consecuencias hubieran sido muy diferentes y se hubiera evitado la muerte de millones de seres humanos. Lo interesante es que “actuar antes” implicaba haber amenazado militarmente a Hitler o haber rescatado a Polonia militarmente, o sea, por fuerza, usar armas, ignorando la responsabilidad de los demás países en la guerra: si Francia no hubiera estado tan ansiosa de hacer pagar rencillas pasadas a Alemania, no se habría firmado el infame tratado de Versalles ni se hubiera pisoteado al pueblo alemán por lo que este no habría caído tan fácilmente en la demagogia que llevó a Hitler al poder. Si Gran Bretaña no hubiera estado tan preocupada por mantener a fuerza sus colonias, no habría caído en la trampa que le tendió Estados Unidos, que finalmente se

⁹⁰⁴

La adjudicación de la construcción de Gibe III fue para Salini Costruttori sin desarrollar ningún concurso público, contrariamente a lo dispuesto por la ley etíope. La construcción comenzó dos años antes de que la agencia etíope de protección medioambiental diera su permiso para el proyecto.

⁹⁰⁵ Survival, “Abran la presa y dejen fluir el agua” suplican los indígenas de Etiopía, 25 de febrero de 2010. <http://www.survival.es/noticias/5597>

haría con el poder con las consecuencias que sufrimos hasta hoy, relegando a su ex metrópoli al papel de comparsa.

A primera vista puede parecer que nuestro comentario sobre Francia y Gran Bretaña es sarcástico e irrelevante, pero no es así. En el informe **La responsabilidad de proteger** se señala: 1.23... *Para lograr un consenso respecto de la intervención no basta con decidir quién ha de autorizarla y cuándo es legítimo que se produzca. También hay que decidir cómo intervenir para que la honestidad de los objetivos no se vea empañada por unos medios inadecuados.* ¿Quién autoriza la intervención humanitaria y la legítima? El Consejo de Seguridad... el mismo que está formado por potencias que nunca han reconocido su “culpa” que llevó a una Segunda Guerra cuando la Primera ya había sido suficientemente terrible, ni tampoco informaron sobre lo que pretendían con el Consejo y sin tapujos con su creación violaron el principio de igualdad de los Estados (artículo 2.1 de la Carta), como vimos en el primer capítulo. Si entonces las potencias impusieron sus intereses por sobre los de la mayoría, ¿qué hace pensar que de pronto cambiarán su tradicional política de “primero yo” y no buscarán su propio beneficio enmascarando una invasión como una intervención humanitaria?

Quienes defienden la injerencia humanitaria argumentan que es posible cambiar esa política egoísta mediante la concientización sobre el dolor humano. En los informes de Naciones Unidas normalmente se recalca que la organización tiene un papel clave en la defensa de los derechos humanos. Pero en **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio**, Kofi Annan señaló que: *“La Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país. Reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre”, pero no hace mucho para protegerlos y en el párrafo 7 del Artículo 2 prohíbe intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”.* ⁹⁰⁶ Los pro - injerencia se encontraron que era más fácil (o más bien menos complicado) intentar un cambio en la mentalidad de las personas que en modificar la Carta, recurriendo a la publicidad y a los medios de comunicación, para aplicar una vieja idea planteada por Jean Jacques Rousseau: la piedad emana de la capacidad de identificación del espectador con aquellos que se encuentran en peligro, lo que llamamos “empatía”. Si vemos lo que están sufriendo las víctimas de un hecho (ya sea natural o provocado por una guerra por ejemplo), podemos conmovernos al ver el dolor y sentir una necesidad imperiosa de aliviarlo, sobre todo cuando a quienes vemos son niños y de forzar a los gobiernos y a los políticos a actuar. El ejemplo más obvio de los efectos de la prensa en la sociedad son las fotos de los reporteros en Vietnam, que no sólo mostraban la realidad de la guerra, sino que consiguieron poner fin a ese conflicto, traumatizando de paso a la población de Estados Unidos con las fotos de los soldados muertos y de la gente dañada por napalm.

Los que patrocinan la injerencia humanitaria buscan que se acepte que existe la obligación por parte de la comunidad internacional de intervenir para ayudar a quienes son víctimas, en virtud de que son ellos los titulares del derecho a la asistencia. No se trataría, teóricamente, de imponer al Estado débil los criterios de los más fuertes, sino

⁹⁰⁶

Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, op.cit., párrafo 199

de asegurar la protección de unos ciudadanos, cuando los gobiernos nacionales son incapaces de protegerles, si es que no son las propias autoridades quienes promueven la violación de la dignidad humana dentro de su territorio, asumiendo las consecuencias que ello pudiera tener.

Sin embargo, cuando el Consejo decide una misión de imposición de la paz, o aprueba a una fuerza multinacional, se encarga de realizar esa misión o encabezar esa fuerza a quien ha sido el causante inicial del caos que se pretende resolver.

Tomemos en cuenta los conflictos raciales. En el caso de África, la mayoría (sino todos) se deben a las políticas aplicadas en el periodo colonial, porque las potencias estaban más preocupadas por no tener problemas entre ellas que en la población que tenían bajo su cargo (lo que quedó muy claro en la Conferencia de Berlín), así que no dudaron en mezclar diferentes etnias en fronteras cuadrículadas a conveniencia de quienes participaron en Berlín, sin tomar en cuenta si tenían un origen similar, si tenían alguna lengua en común o los mismos dioses y rituales. Esto hizo que convivieran en un mismo territorio enemigos ancestrales, que a los resentimientos que se tenían agregarían la política segregacionista de la metrópoli, que para impedir revueltas en su contra, privilegiaría a una etnia sobre otra... Ese daño, que no se ha asumido, se repite una y otra vez porque cada misión de Naciones Unidas persiste en obligar a mantener esas mismas fronteras, esas mismas etnias y esas mismas políticas. Y con ese fin la misión se encarga a la ex metrópoli, porque se considera que es la que conoce el país... lo cual es el error, porque la ex potencia colonial no se preocupó ni se interesó en conocer el territorio que tenía bajo su jurisdicción, salvo en saber cuántos recursos tenía y cómo explotarlos.

Supongamos que el problema sea una guerra civil. La mayor parte de ellas han sido una prolongación de la guerra de independencia (como ocurrió en Angola) en las que la potencia colonial no dudó en usar todas sus armas para masacrar a la población (como ocurrió en la India y masacre de Amritsar de 1919), y cuando finalmente las colonias se independizaron las ex metrópolis, que ya no podían usar la fuerza, se dedicaron a destruir todo lo que habían construido (como ocurrió en Angola) y a atar mediante tratados o acuerdos a las ex colonias (como el que firmó Costa de Marfil con Francia que le permite a este país tener bases militares) o directamente obligándola a aceptar créditos que lejos de ayudar estaban destinados a hundir al país (como ha pasado con Zimbabwe y sus relaciones con Gran Bretaña).

Para llevar a cabo esta labor de concientización, el peso del argumento ha sido la “imagen” del sufrimiento. Muchos niños comieron brócolis aterrados por las imágenes de la hambruna en Etiopía en los años 80’s, porque vieron lo que pasaba en ese país en los informativos. Así que la campaña mediática contra el principio de no intervención, mostrando que hay personas que sufren y que hay que ayudarlas a cosa de lo que sea, incluyendo la violación de la soberanía de un Estado, ha sido efectiva.

Esto ha hecho que se cometan muchos errores, como por ejemplo confundir la interferencia humanitaria con la asistencia humanitaria, como si fuera una evolución del derecho de asistencia. No es así. Si bien teóricamente ambos conceptos aluden a la situación de desamparo y riesgo en que se encuentra un grupo humano y el deber que

tienen quienes están en mejor condición de auxiliarlos, el objetivo de la asistencia radica en garantizar el acceso a las necesidades básicas a quienes han sufrido una emergencia para dar tiempo a que se busque una solución para las víctimas, lo que no es el caso de la injerencia, ya que quienes han enunciado este concepto hablan de “violación de derechos humanos” en general que eventualmente podría derivar en riesgo a la vida de esas personas, sin especificar nada más, lo que por ende la “responsabilidad” de quienes intervienen en un país ya no se limitaría simplemente a garantizar la “existencia” o los mínimos necesarios para la supervivencia, sino otros derechos.

Por otro lado, la asistencia remarca que la ayuda a las víctimas debe funcionar dentro del marco del derecho internacional lo que incluye respetar la soberanía estatal y que las operaciones de ayuda estarán siempre supeditadas a la voluntad del gobierno de turno, entendiéndose que las organizaciones que participen en las labores de ayuda no pueden tomar decisiones por su cuenta ni tampoco interferir en los asuntos del Estado más allá de las acciones que le están permitidas. Así se menciona en las resoluciones 143/131 de 1988 y la 45/100 de 1990 de la Asamblea General (en donde se reconoce el papel de las ONGs en situaciones de urgencia y la necesidad de permitir el acceso a ayuda a víctimas en casos de desastres naturales) que vimos en la tesis. Para la injerencia, la soberanía está siempre condicionada a la protección de los derechos humanos: si el gobierno los viola entonces pierde su autoridad y no podría ni debería impedir que organizaciones y otros Estado cumplan por el sus deberes con la población.

Precisamente el bloqueo que hacían y hacen Estados a la labor de las organizaciones no gubernamentales fue el primer argumento para que se aplicara la injerencia humanitaria. Se sugirió la intervención de fuerzas militares en actividades humanitarias porque a medida que han aumentado las ONGs y sus actividades en zonas complicadas aumentaron también el número de cooperantes muertos, lo que hizo que muchas organizaciones contrataran servicios de seguridad e incluso llegaran al extremo de armarse. Así que la primera resolución relativa directamente a injerencia humanitaria, la 688, no sólo habló de la situación de los kurdos, sino que su atención se centró en proteger a los cooperantes concediéndoles *“a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Iraq, y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin...”* creando un corredor humanitario bordeado por soldados.

Sin embargo, el problema era (y sigue siendo) que la mayor parte de los miembros de estas organizaciones nunca asumen su responsabilidad en ponerse en peligro deliberadamente, tampoco comprenden el conflicto diplomático que pueden acarrear entre el Estado al que pertenecen y en el Estado donde se encuentran, ni menos que se evitarían muchos problemas si en vez de ir a hacer lo que quieren pensarán en lo que realmente necesitan las personas. Ello porque aplican un modelo demasiado asistencialista de la ayuda humanitaria, paternalista en muchos casos, lo que hace que pocas veces haya un diálogo entre los organismos y la población local. Muchas ONGs se quejan de los intentos de apropiación y la utilización exclusiva de la acción humanitaria por parte de los gobiernos o las fuerzas armadas en algunas crisis que requerían de soluciones de otro tipo, pero se callan que muchas veces por ignorar a los gobiernos desperdician tiempo y ayuda, y lo que es peor: se ponen en riesgo innecesariamente. Hay incluso ciertas reticencias a trabajar en conjunto con las ONGs

del país, dando la impresión que la ayuda proviene del Norte, el dinero proveen el de Norte y por ende son las ONGs del Norte las que tienen la voz y el voto, mientras que las del país afectado por la crisis y en general las ONGs del Sur tienen que callar y aceptar. Esta actitud un tanto arrogante ha sido fuente de muchos problemas y raíz de la creciente desconfianza hacia las ONGs del Norte, sobre todo europeas, y más aún si sus miembros son de países que han intervenido en el país.

El no haber enfocado primero la atención hacia la conducta de las ONGs y no haberlas presionado para que no asumieran riesgos que tendrían costos no sólo personales sino para sus Estados fue y sigue siendo una grave equivocación, porque hay que recordar que ni el Consejo de Seguridad, ni Naciones Unidas en general, ni tampoco las ONGs son parte de ningún acuerdo o tratado de derechos humanos, por lo que se da la ironía que exigen el cumplimiento, pero no han asumido ningún compromiso formal de respetarlos. Cualquiera que trabaje en alguna sabe que en toda catástrofe o crisis humanitaria hay en realidad dos desastres; uno, el provocado por la propia catástrofe en sí y otro el desastre ocasionado por la llegada de la ayuda y por sus efectos perversos en términos de descoordinación, inadecuación, etc. Se han redactado una serie de documentos con el fin de subsanar los problemas, pero las ONGs no adhieren a ellos. El desorden no sólo se puede explicar por la naturaleza del desastre, ya que por ejemplo en el caso de un terremoto es difícil acceder a ciertas zonas sin el equipamiento adecuado, sino también en la ignorancia de las ONGs sobre la situación del país, sobre la población, etc. Las ONG firmantes del Código de Conducta para la ayuda humanitaria se comprometieron a luchar por incorporar a los beneficiarios a las diversas fases de las operaciones humanitarias, desde el análisis de necesidades hasta la ejecución y evaluación, pero hasta ahora sólo algunas lo han hecho, mientras la mayoría se niega incluso a relacionarse con sus semejantes. Esto sobre todo se explica por el asunto financiero. Para muchos gobiernos y para muchas empresas, es rentable financiar ayuda humanitaria, y otorgan incluso hasta el 100% para financiar proyectos, lo que atrae a ONGs a presentarlos, sin tomar en cuenta si efectivamente están preparados para asumir todo lo que ello implica, lo que se ha prestado a todo tipo de oportunismos y de orientación del trabajo de la ONG en función de los parámetros de financiación de los donantes y no de un análisis propio e independiente.

Además, si bien es cierto que la participación de las organizaciones no gubernamentales en muchas ocasiones ha salvado vidas, el enfoque del problema es de muy corto plazo, sin preocuparse de los efectos futuros ni menos aún de las causas que lo han provocado, ni de los daños que cometen por sus acciones. No significa que detrás de lo que hemos mencionado sobre las ONGs haya mala fe. Muchos cooperantes (la gran mayoría) creen que están realmente ayudando, sienten el deber de no desamparar a quienes sufren y buscan influir en quienes les rodean para que les apoyen. Ello, influenciados por la imagen del sufrimiento y que hay realmente una “urgencia” de ayudar. Pero “el camino al infierno está pavimentado con buenas intenciones” (traducción del dicho rumano *Drumul spre iad e pavat cu intenții bune*) y en el caso de la ayuda humanitaria no sirven las buenas intenciones si no hay detrás criterio y sólo se actúa motivado por los hechos sin un análisis de las repercusiones posteriores.

Posteriormente la injerencia daría un paso más, cuando comenzaron a mostrarse las imágenes de Somalia y Rwanda, con el fin de “crear conciencia” y que fuera la gente

y no los políticos los que respondieran a una serie de preguntas que desde Biafra se hacían algunas organizaciones: ¿se debe denunciar los abusos contra los derechos humanos a riesgo de ser expulsado y abandonar a las víctimas, o suministrar la ayuda en silencio sabiendo que quienes cometen la violación siguen en el poder y por ende la violación se eterniza? No eran preguntas fáciles de contestar, como se planteó en informe **La responsabilidad de proteger**:

1.22 Todo esto plantea graves dilemas a la comunidad internacional. Si se mantiene a margen corre el riesgo de convertirse en cómplice de masacres, depuraciones étnicas e incluso genocidios; si interviene, puede o no ser capaz de frenar esos abusos, pero incluso aunque lo logre, tendrá a veces que tomar partido en un conflicto intraestatal. En ese caso, la comunidad internacional tal vez no haga sino contribuir a la ulterior fragmentación del sistema estatal.); pero han persistido que la interferencia humanitaria es la respuesta ante casos de violaciones masivas de derechos humanos.

Ante este dilema, el Consejo decidió no ser un cómplice pasivo: aprobó la resolución 794 (1992) en el marco el conflicto de Somalia, en donde se autorizó el uso de “*todos los medios*” necesarios para, teóricamente, poner fin a las violaciones, licencia que luego volvería a otorgar a las fuerzas que participaron en Rwanda. Pero en Somalia y luego en Rwanda las muertes provocadas por las fuerzas multinacionales fueron demasiadas, no tanto a causa del conflicto en sí sino por la torpeza y la desorganización en que se realizaron ambas misiones. Las fuerzas militares no distinguían entre los guerrilleros y los civiles, ni entre un mercado y una concentración... La presencia militar (como vimos en la segunda parte del segundo capítulo) entorpeció la labor de las organizaciones, hasta que finalmente hubo que abandonar porque las fuerzas militares extranjeras se habían convertido en parte de la guerra. El análisis posterior hecho por Naciones Unidas, como vimos en la segunda parte del capítulo 2, difería de los informes de organizaciones independientes y de lo que corresponsales de guerra y periodistas vieron en el terreno, ya que Naciones Unidas minimizó su responsabilidad aunque como vimos en el caso de Somalia lo único que hizo fue agravar una controversia.

El problema sin embargo vendría con la guerra en Yugoslavia y con Kosovo, un conflicto que se desarrollaba a las puertas de la Unión Europea. Como vimos en la segunda parte del capítulo 2, la ONU tardó en tomar una posición clara, y cuando la OTAN comenzó a bombardear se limitó a aprobar la intervención. Ciertamente que se estaban cometiendo actos detestables, empero la información con la que trabajaba la OTAN, como vimos, no era fiable. Lo más grave en todo caso sería que se produjo un doble discurso: por un lado hacia la opinión pública, en donde se reforzaba la necesidad de interferir en el conflicto para detener las violaciones a los derechos humanos que mostraban a diario los informativos; por el otro, uno que intentó justificar la violación cometida por la OTAN, ya que sin importar como se planteara, esa organización agredió a otro país (en este caso Serbia). Este problema incluso fue mencionado en el prefacio del informe **La responsabilidad de proteger**:

La polémica alcanzó su apogeo en 1999, con la intervención de la OTAN en Kosovo: el Consejo de Seguridad estaba dividido; se justificó jurídicamente la intervención militar sin una nueva autorización del Consejo pero apenas se adujeron argumentos; la justificación ética o humanitaria de la intervención, que en principio era mucho más sólida, se vio ensombrecida

por las alegaciones de que la intervención estaba generando un derramamiento de sangre mayor del que pretendía evitar; y fueron numerosas las críticas hacia la forma en que los aliados de la OTAN llevaban a cabo la operación.

Un ejemplo del problema de Kosovo fue lo que dijo Bettati, en una entrevista publicada en la página de la UNESCO titulada **Las primeras lecciones del Kosovo**: si bien la intervención de la OTAN en esa zona no era un acto dentro de la injerencia humanitaria, sí estarían justificados por los actos que cometían los serbios, que están siendo procesados en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, y que los ataques hechos por la OTAN, si bien podrían parecer reprobables, habían sido aprobados por el Consejo de Seguridad, aludiendo a la resolución 1244. Su análisis de la situación se redujo a que los bombardeos de la OTAN, en el momento que el Consejo lo aprobó, son legales. Aún más, están legitimados por tres motivos: porque para este autor el Consejo de Seguridad es sinónimo de “representante de la comunidad internacional”, porque al votar si se condenaba o no a la OTAN ganó el “no” ya que 12 de los 15 miembros rechazaron hacerlo, y porque la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por 44 votos sobre 51, condenó la “purificación étnica”.

Llama la atención que tanto en el párrafo del informe **La responsabilidad de proteger** y en la opinión de Bettati se pasaran por alto algo obvio: sin importar lo que hubiera hecho el gobierno serbio, la OTAN no tenía la menor excusa para haber atacado sin pedir previamente autorización al Consejo, como era su obligación según el artículo 52.2 de la Carta, donde se indica que *“Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.”*. La OTAN violó dicho artículo ya que simplemente atacó con sus fuerzas aéreas, y el Consejo hizo mal en autorizarle *ex post*. Si miramos lo que hemos puesto en la segunda parte del capítulo 2, la OTAN tuvo varios meses, incluso años para solicitar autorización al Consejo para actuar en la ex Yugoslavia. Recordemos que la guerra comenzó en 1991 con la independencia de Eslovenia... la OTAN entró en el conflicto en 1995 en la etapa de Bosnia (bombardeando Sarajevo) sin que nadie le autorizase (por lo que había cometido una agresión en toda regla) y luego lo haría oficialmente tras la resolución 1244 de 1999. Si bien la OTAN se escudaría tras la necesidad de salvar vidas, el hecho es que tan sólida no era la coartada como pretende hacer creer el informe, si en dos ocasiones la OTAN ni siquiera intentó presentarlas ante el Consejo de Seguridad.

Bettati en esa entrevista aludió a que la Comisión de Derechos Humanos condenó la “purificación étnica” aplicada por los serbios contra las otras etnias, dando por supuesto que la OTAN bombardeó Yugoslavia para ponerle fin, y el informe respalda esa suposición aduciendo a *“la justificación ética o humanitaria de la intervención, que en principio era mucho más sólida”*... Sin embargo, por muy “justificada” que estuviera la interferencia, el derecho internacional no reconoce estos argumentos como válidos para usar la fuerza en pro de la defensa de los derechos humanos. Vimos en la primera parte del capítulo 2 una serie de documentos jurídicos al respecto, y lo vimos en el caso de Nicaragua que reseñamos en el primer capítulo al que añadiremos la resolución 2444 aprobada por la Asamblea General en 1968 y que prohíbe lanzar ataque

contra la población civil (como hizo la OTAN en Kosovo) y la obligación de distinguir a esta de las personas que toman parte en las hostilidades con el fin de respetarla en la medida de lo posible (lo que no hizo la OTAN recordando que bombardeo a la embajada china). No es una resolución obligatoria, ya se encargaron Estados Unidos y Gran Bretaña de impedir que la Asamblea pudiera de alguna forma ser superior al Consejo cuando delinearon las competencias en sus reuniones privadas que tanto criticaron los políticos americanos en Chapultepec; sin embargo, esa resolución existe, y es acorde con los dos Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 que buscan aumentar la protección de la población civil.

Si el Consejo de Seguridad y Naciones Unidas en general hubieran tenido en mente el derecho internacional vigente en sus resoluciones, no habrían debido aprobar la misión de la OTAN en Yugoslavia, porque se estaba bombardeando zonas civiles con población civil... usando uranio empobrecido. El uranio empobrecido es un residuo obtenido de la producción del combustible destinado a los reactores nucleares y las bombas atómicas que se usa en la industria militar de países como Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Rusia e Israel para revestir la munición convencional (artillería, tanques y aviones), para proteger a los tanques, como contrapeso en aviones y misiles, y como componente de aparatos de navegación. La OTAN usó dos veces armas con uranio: en 1995 y en 1999. En el primer caso la OTAN no ha reconocido el uso de armas con uranio empobrecido, pero en el segundo hubo una polémica: en el año 2001 la Organización Mundial de Salud (OMS) publicó un informe en el que se concluyó que en las zonas en que se utilizó uranio empobrecido no hacía falta someter a control a la población, que luego fue contradicho por el físico británico Kit Baverstock, ex director del Servicio de Protección Radiológica de la Organización Mundial de la Salud, quien declaró a VESTI de Frankfurt que la organización, bajo la influencia de Estados Unidos, suprimió los efectos reales de este tipo de armas. ¿Cuál es el riesgo? Un informe técnico del Ejército norteamericano de 1995 señaló que *"si el uranio empobrecido penetra en el cuerpo tiene la potencialidad de provocar graves consecuencias médicas. El riesgo asociado es tanto químico como radiológico"*, o sea muerte celular y mutaciones genéticas causantes, que al cabo de los años provocarían cáncer en quienes hayan sido expuestos directamente y anormalidades genéticas en sus descendientes. Baverstock dijo, además, que la OMS le prohibió publicar en ninguna parte esos datos. Este informe habría servido a la ex fiscal jefa de La Haya, Carla del Ponte (de quien hablamos en la segunda parte del capítulo 2 en relación al tráfico de órganos y la responsabilidad de Tachi) para concluir que en el caso de 1995 y 1999 la OTAN no habría violado la Convención de Ginebra.

Y aun cuando en el informe **La responsabilidad de proteger** no pueden evitar mencionar (aunque eufemísticamente) lo ocurrido en Kosovo y Bosnia: *"1.22 Las intervenciones de los Balcanes permitieron reducir el número de muertes de civiles, pero aún no ha sido posible instaurar un orden estatal estable en la región. Como demuestran las intervenciones de Kosovo y Bosnia, aunque el objetivo de la acción internacional sea, como debiera ser siempre, proteger a las personas corrientes de los abusos flagrantes y sistemáticos, puede resultar difícil evitar hacer más daño que bien."*, el hecho es que se pasa por alto que ese "daño" no fue inocente, como demuestra el uso de uranio empobrecido.

Esto es un ejemplo (de muchos) de que si bien toda la “legalidad” de una injerencia humanitaria está en la aprobación del Consejo, cuyas resoluciones tienen carácter obligatorio no significa que el contenido sea “legal”. El Consejo no es un centro de expertos de derecho internacional ni alguna Corte internacional, ni nada parecido, es un órgano político de Naciones Unidas, poderoso, pero nada más. Representa los intereses de cinco potencias que no quieren por ningún motivo renunciar a su poder pese a que una tiene aún que resolver graves conflictos internos (Rusia), dos son antiguos remanentes del pasado (Francia y Gran Bretaña), otra está en un precario equilibrio entre su sistema económico y su sistema político (China) y la última está en franca decadencia (Estados Unidos). Y tres de ellas forman parte de la OTAN, por lo que la violación del artículo 52.2 es todavía más flagrante.

Esto lo veremos con claridad en el análisis que hicimos en el caso de Haití. Porque ya no había una matanza que se estuviera produciendo que sirviera de justificación, sino que se invade para preveir que ocurra y para eso había que derrocar al gobierno que estuviera en el poder.

En este caso, aun cuando se mantenga la justificación humanitaria (recordemos que la misión de Haití sigue siendo la primera en que se aplicaron los conceptos de la “responsabilidad de proteger”), la atención de las resoluciones y de las acciones militares no estuvo ni está en la protección de las personas, sino en mantener el área “segura” usando jerga militar, entiendo por “segura” no “seguridad humana”, sino al concepto literal de “seguridad”, tomando como referencia lo que se conoce como “régimenes de excepción” contemplados en la mayor parte de las Constituciones nacionales: estado de sitio o estado de excepción, en los cuales se dan a las fuerzas armadas facultades preponderantes para mantener el control del orden interno usando la represión si es necesario. Lo interesante sin embargo no es que tanto que en una resolución al igual que en una declaración de estado de excepción las fuerzas armadas tengan el control del país, sino el hecho que en ambos casos quedan en suspenso el libre ejercicio de la mayor parte de los derechos por parte de los ciudadanos. Si pensamos que el problema inicial por el que se aprueba una injerencia humanitaria es el riesgo que corren los derechos humanos, es irónico que una vez que la injerencia está aplicándose los derechos de las personas sigan en suspenso, sobre todo pensando que cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos son bloqueados, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y el de los servicios públicos esenciales para la comunidad quedan gravemente alterados y se hace mucho más complicado restablecer el orden.

Un ejemplo es lo que pasó con el joven Gérald Jean Pilles, de 16 años, que apareció ahorcado dentro de la base Formed Police Units (FPU) de la MINUSTAH ubicada en el centro del Cap-Haïtien en agosto del 2010. Los encargados de relaciones públicas de la misión señalaron que el joven habría robado 200US\$ a soldados nepaleses asentados en esa base, que le habrían detenido, y que en un momento de distracción el joven se habría ahorcado suicidándose. Eso contradice no sólo lo que han comentado los testigos, sino que además no suena lógico considerando como “lógico” lo que ya he comentado sobre lo que ocurre en Cap-Haïtien ni menos todavía lo que hacen los soldados nepaleses. Los testigos denunciaron que el joven no fue arrestado por robar, sino por participar en actividades de protesta contra la MINUSTAH, y que no

se suicidó, sino que fue asesinado tras torturarlo. Un testigo ha contado a la Comisión Arquidiocesana Justicia y Paz de Cap Haïtien que vio como un soldado nepalés detuvo a un joven en plena plaza pública y lo torturó, metiendo sus manos en la boca del joven y tratando con todas sus fuerzas de separarle la mandíbula inferior y la mandíbula superior. Empleados del hotel Roi Henri Christophe, ubicado en proximidades de la base nepalesa del Cap-Haïtien, habrían escuchado los gritos: “*están asfixiándome*”, y lo que se ha podido conocer es que al joven además de golpearle y asfixiarle le sumergían la cabeza en agua en lo que se conoce como “*el submarino*”, que es una tortura. Según el abogado de la familia, el cadáver estuvo varias horas en una base de Puerto Príncipe, donde fuerzas de MINUSTAH impidieron que el médico forense realizara la autopsia antes de transcurridas 72 horas después de la muerte, lo que obviamente tenía como intención alterar los resultados. Esto llevó al alcalde de la ciudad, Michel Saint-Croix, a tratar a los nepaleses de “*asesinos*” en una entrevista emitida en el programa Télé Venus. Y hasta ahora no se sabe que ha hecho MINUSTAH y Naciones Unidas para ayudar a la familia Pilles o a cualquiera de las víctimas de los cascos azules.

El caso de Pilles no es excepcional, muchos jóvenes haitianos han sido asesinados por soldados de MINUSTAH en protestas como describimos en el capítulo 3. Para mantener la “seguridad” ningún haitiano puede rebelarse contra MINUSTAH, y ninguna joven puede negarse a ser violada por los soldados. Y sobre esto no hay la menor duda tomando en cuenta que soldados nepaleses no han sido nunca respetuosos de los derechos humanos ni en Haití ni en ninguna parte. En el año 2008, una unidad de esa misma base conformada por soldados de esa nacionalidad fue acusada de intento de violación por una joven que regresaba de noche a su casa en el barrio Calvaire Sainte-Thérèse. La joven recibió el apoyo de una organización feminista llamada Association Femmes Soleil d’Haiti (Association Women Sun of Haiti - AFASDA), que exigió a MINUSTAH garantías de que iba a lanzar una investigación, castigar a los culpables (si fuera el caso) y a prevenir este tipo de comportamientos en el futuro. Está claro que no se le ha hecho caso.

Y no estamos siendo sarcásticos, porque no es la primera vez que soldados nepaleses son denunciados por violar derechos humanos, ya que es uno de los países que más denuncias acumula en todos los países donde han participado, como por ejemplo en la República Democrática del Congo, por lo que no se entiende que se siga aceptando que participen en misiones como las de Haití, que al ser de injerencia humanitaria tienen (teóricamente) como objetivo proteger a la población. Menos tomando en cuenta que entre los soldados nepaleses enviados en misión no sólo hay soldados regulares, también hay “*gurkas*”, que son miembros de la división especial del Ejército de Su Majestad británica, entrenados desde la infancia para pertenecer a los regimientos especiales. O sea, Nepal y Naciones Unidas no sólo están usando a quienes en un momento fueron niños-soldados (ya que el entrenamiento de un *gurka* comienza a los 10 años) sino que además usa a quienes tienen fama de asesinos que no se detienen ante nada, y les envía a un país donde lo que menos necesitan es un grupo de asesinos, porque ya lo habían vivido con los *tontons*. Y más grave aún es que ante los actos que cometen no se haga nada.

Porque tampoco es la primera vez que una misión tiene problemas de este tipo. De hecho, Naciones Unidas durante años negó que sus cascos azules fueran

responsables de violaciones a los derechos humanos y cuando la evidencia superó a los desmentidos, se decidió que esas violaciones fueran juzgadas a puerta cerrada en los países de los acusados, y no en el país donde se cometió la violación, dejando muchas veces excluidas a las víctimas que no pueden actuar como acusadores, ni obtener una reparación al daño. Las víctimas y sus familiares no tienen ninguna forma de obtener respuestas ni reparaciones, porque no pueden denunciar a una misión que cuenta con la cobertura del Consejo de Seguridad. Para todos los efectos, las víctimas son culpables por violar el toque de queda, por agredir con una piedra a un soldado armado con una metralleta, por caminar por una calle... y no tienen cómo demostrar que sus derechos han sido violados y que Naciones Unidas les ha negado el derecho a justicia ya que no pueden demandar a la organización ante ninguna corte internacional ya que no forma parte de ningún tratado o acuerdo, por lo que en principio no ha violado el derecho internacional.

Por el otro lado, está el hecho que detrás de la intervención en Haití no estaban los derechos humanos, sino la idea de que había que “proteger” a la población de un “dictador”, en este caso Aristide. Ya lo mencionamos cuando analizamos el caso en el capítulo 3: la imagen internacional de Aristide durante el año 2003 y 2004 era la de un dictador capaz de cualquier acto contra su población, como se esboza en el informe **La responsabilidad de proteger: 1.19...** *A veces, los regímenes han llevado a cabo campañas de terror contra su propia población, ya sea en nombre de una ideología, a causa de odios raciales, religiosos o étnicos, o por simple deseo de obtener ganancias personales o hacerse con un botín. En otros casos han apoyado o instigado campañas de terror contra otros países, que han ocasionado grandes pérdidas humanas y materiales.* Empero ya vimos que muchas de las acusaciones nunca se demostraron, y que Haití había tenido dictadores reales y sangrientos sobre los cuales nunca se hizo nada salvo protegerlos.

Sin embargo, lo grave no ha sido lo que se hizo directamente a Aristide, sino el precedente de usar la injerencia humanitaria con el fin de derrocar a un gobernante con el apoyo del Consejo de Seguridad. Porque si bien la intervención humanitaria se había usado en el caso de Guatemala cuando se derrocó a Juan José Arévalo y en el caso de Nicaragua (como vimos en el primer capítulo) internacional y judicialmente estos actos eran condenados.

En la tesis hemos revisado estas tres etapas que ha tenido la injerencia humanitaria (la protección de los cooperantes en terreno, el cesar un genocidio, el prevenir una violación masiva de derechos humanos), y contrastamos lo que dicen las resoluciones con los efectos que tuvieron. Y se pueden hacer críticas a nuestro análisis y no estar de acuerdo con todo, pero hay un hecho que no admite discusión: las intervenciones han sido un fracaso, y a medida que se ha dado más libertad de acción y más tiempo para actuar a la fuerza multinacional más personas mueren y mayor es el fracaso.

Esto nos ha llevado a cuestionar las críticas que han hecho los que defienden la injerencia al principio de no intervención. No se puede desconocer que el derecho internacional, como cualquier derecho, tiene cánones que han quedado obsoletos o que pueden ser lesivos para la población sobre la cual se aplica. La cuestión es: ¿cae en esa categoría el principio de no intervención?

Según quienes han formulado la doctrina de la injerencia humanitaria, el artículo 2.4 (que prohíbe el uso de todo recurso a la *“amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”*) daría pie, según los pro – injerencia, a que los miembros de la organización escapen al cumplimiento de sus obligaciones y que las dictaduras tengan campo libre para violar derechos humanos. En el informe **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio**, Kofi Annan, esto tuvo *“199... Como consecuencia, [que] durante mucho tiempo ha habido un debate en la comunidad internacional entre quienes insisten en el “derecho de intervenir” en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que el Consejo de Seguridad, por más que el Capítulo VII le confiera atribuciones para “mantener o restablecer la seguridad internacional”, no puede autorizar medidas coercitivas contra Estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras”*.

¿Es así?

En los debates sobre el principio de no intervención en los congresos realizados en América durante el siglo XIX quedó claro que si un país, dentro de un proceso social interno, cae en dictadura, quiere convertirse en monarquía, o pasar a ser una democracia, es un problema que esa sociedad tiene que resolver internamente (doctrina Estrada). No significaba ignorar las violaciones a los derechos humanos que se pueden cometer en dictadura, pero es un hecho que no toda dictadura *per se* viola derechos humanos. Un ejemplo es la Joaquín Prieto y Diego Portales en Chile (1830-36), que puso fin a una década de anarquía imponiendo un tipo de gobierno que bloqueó durante más de 40 años otros intentos desestabilizadores, hasta 1891, cuando el Congreso dio un golpe de Estado que inició un período conocido como Parlamentarismo, que sí tiene a su haber varias violaciones, entre ellas la Matanza de la Escuela Santa María de Iquique (1907). Además, tampoco significa que los demás Estados tengan que aceptar sin más un gobierno que no les agrada, porque en la misma doctrina Estrada se plantea que un Estado puede manifestar su reprobación rompiendo relaciones. Lo que no se puede hacer es entorpecer el proceso social, lo condenable es imponer una monarquía (como ocurrió con Maximiliano I de México, impuesto por el Vaticano, Francia, y los conservadores mexicanos, y posteriormente derrocado por ellos al ser Maximiliano demasiado liberal), o una dictadura (como el caso de Augusto Pinochet en Chile, impuesto por Estados Unidos), o incluso una democracia (o la apariencia de una como en el caso de Haití).

Y si revisamos la historia de América y sobre todo del Caribe y Centroamérica, lo que vemos es que muchos golpes de Estado para derrocar presidentes se gestaron en Estados Unidos y sus empresas contra gobiernos que buscaban adoptar medidas sociales que iban en beneficio de la mayoría de la población (como ocurrió en Guatemala y el derrocamiento de Jacobo Arbenz). Por ejemplo, cuando Chile elegía presidente en el año 1969, desde Estados Unidos comenzó a gestarse un plan de derrocamiento si ganaba el candidato socialista Salvador Allende, plan que posteriormente se llevaría a ejecución con Henry Kissinger a la cabeza desde 1970, quien negociaría con la Democracia Cristiana y con los gremios de transporte para entorpecer la gestión

gubernamental, y con la Armada que planificaría el golpe militar. Allende no había cometido ningún genocidio, ni matanza ni nada parecido, su crimen era peor que eso: ser de una coalición en donde participó el Partido Comunista. En 1973, el golpe tendría éxito, y comenzarían cinco años de represión en donde serían torturados, morirían y desaparecerían más de 3000 personas en un país que no alcanzaba a los 10 millones de habitantes, y 17 años en total de una dictadura que fracturó al país... y que al mismo tiempo cedía el control de sus recursos naturales (sobre todo mineros) a Estados Unidos.

Los que defienden a la injerencia como un medio de combatir a las dictaduras normalmente pasan por alto que no existe una dictadura igual a otra, y que en muchos casos esa dictadura le debe su éxito a una democracia que la patrocina. Si la mayoría de las dictaduras del siglo XIX y XX han sido sangrientas y crueles fue porque esos dictadores tenían (y tienen) un precio que pagar a quienes les patrocinan: entregar los recursos naturales que esas potencias quieren usando “todos los medios”, y mientras el dictador cumpla con esta condición puede cometer cualquier bellaquería, sobre todo si es la forma como consigue explotar dichos recursos en beneficio de la(s) potencia(s) que le gravitaron. Dos ejemplos son Idi Amín, cruel dictador de Uganda, no llegó al poder por casualidad, sino con el apoyo y el financiamiento de Israel y Gran Bretaña que buscaban controlar el petróleo de ese país, y sólo pudo ser derrocado cuando perdió el apoyo de ambos países durante la crisis económica de los años 70's, logrando escapar hacia Arabia Saudita (aliado de Estados Unidos), donde murió tranquilamente; y Charles Taylor, quien fue procesado en la Corte Penal Internacional por haber intervenido en Sierra Leona apropiándose del control de las minas de diamantes explotadas principalmente por Gran Bretaña, y no por sus crímenes en Liberia, en donde gobernó con una crueldad inimaginable contando con la protección de Estados Unidos.

Un ejemplo fue Biafra: cuando Kouchner habló de esa situación, se preocupó de que se conociera lo que ocurría, pero lo contó a su manera, porque mientras volcaba la atención a los muertos y desamparados con el fin de criticar a Cruz Roja, no tuvo el menor escrúpulo en cooperar con los servicios de inteligencia franceses para fundar un Comité contra el "genocidio en Biafra", lo que permitía a Francia seguir interviniendo en Nigeria. Así, las ventas de armas a los bandos en conflicto por parte del país galo fueron enmascaradas en la falsa idea de que los biafreños eran personas agredidas por el malvado gobierno nigeriano, saltándose el detalle de que el conflicto no era un genocidio, sino una secesión y que las críticas a las medidas tomadas por el régimen nigeriano (que fueron brutales) no debían ocultar el hecho de que las fuerzas secesionistas usaban las armas no sólo contra los militares sino también contra su propia población, armas francesas.

Otro ejemplo es Haití en el año 1993, cuando Estados Unidos apoyó a Cedrás en su golpe de Estado contra Aristide, protección que se extendió durante todo su gobierno e incluso más allá, al punto que incluso le protegió en su salida de la isla, o el de Baby Doc Duvalier, un dictador sangriento que vive plácidamente en la Costa Azul francesa. Si retrocedemos aún más, tenemos al mismo Papa Doc Duvalier, que no recibió ninguna condena por parte de ninguna organización por los crímenes que cometía, mientras que Estados Unidos no dudó en presionar a la OEA para que condenase a Cuba tras el incidente de los misiles, lo que dio inicio a un largo boicot que todavía está vigente, pasando por alto que esos misiles estaban siendo instalados como respuesta al intento de

invasión norteamericana tras el derrocamiento del dictador que Estados Unidos habían impuesto en la isla, Batista.

En lo que se refiere a las violaciones a los derechos humanos, el problema es más complejo. No se puede negar, como ya explicamos, que una dictadura viola los derechos humanos de su población. Sin embargo, tampoco las democracias (o lo que se entienda por democracia) están exentas de ello. Slobodan Milošević fue un presidente electo tanto de Serbia como luego lo sería para toda Yugoslavia, y George W. Bush, que ordenaría dos guerras y abriría centros de detención y tortura ilegales también fue electo dos veces presidente de Estados Unidos. En ese sentido, hablar de “derechos humanos” y de los actos que los violan no es tan fácil como puede parecer a primera vista.

Como ya comentamos en el primer capítulo, el tema de los derechos humanos no se discutió como tal durante las conferencias sobre el principio de no intervención. Lo que se enfatizó (como vimos en el primer capítulo) fue que cualquier acción armada o interferencia político – económica tenía inevitables consecuencias nefastas sobre la población afectada y que el costo que ello tenía era superior al de la interferencia en sí. En ese sentido, el principio no se centra en la violación individual de los derechos humanos (por ejemplo en el número de muertos) sino en la colectiva, en el daño a la sociedad que representa una interferencia, lo que le liga no sólo a la soberanía estatal, sino a los principios de la libertad de los pueblos y derecho a la autodeterminación.

En los documentos sobre la injerencia, los derechos humanos tampoco son tratados de una forma definida. En ese sentido, usa el mismo lenguaje ambiguo de la Carta de Naciones Unidas, mencionado por Annan en **Un mundo más seguro**: “199. *La Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país. Reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre”, pero no hace mucho para protegerlos y en el párrafo 7 del Artículo 2 prohíbe intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”.* En ese sentido, ni en los textos sobre principio de no intervención ni en los relativos a la injerencia humanitaria se entra en el debate filosófico sobre los derechos humanos.

Pero los que defienden la injerencia parten de la premisa que los Estados están obligados a cumplir con todos los derechos humanos al margen de si se han comprometido o no a ello, y si bien en la mayor parte de los textos se alude a una obligación “moral”, se pasa por alto que los derechos humanos no sólo hay que verlos en ese plano, sino en los otros dos en que se mueven, el jurídico y el político, lo que hace que el problema sea más complejo que elegir la definición que más nos guste y que se acomode a nuestra conveniencia. Esta idea de la tridimensionalidad de los derechos humanos ha sido profundamente estudiada por Miguel Reale, en libros como **Teoría tridimensional del Derecho**, (Madrid, Tecnos, 1997), **Fundamentos del Derecho**, (Palma, Buenos Aires, 1976), y **Filosofía Do Dereito**, (Edit. Saravia Sao Pablo, Brasil, 1972). Si a eso le sumamos el hecho que los derechos humanos pertenecen a un orden axiológico confuso, movedizo y poco delimitado, tenemos que la cuestión no pasa por la aplicación de un acuerdo o un convenio, idea que está presente en una serie de acuerdos y sentencias internacionales, como por ejemplo la Opinión consultiva de 28 de mayo de 1951 de la Corte Internacional de Justicia sobre las Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio, en donde se señala

que “*en sus relaciones convencionales, un Estado no puede quedar obligado sin su consentimiento*”.

En la opinión consultiva de 21 de junio de 1971 sobre **Las consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia** (África Sudoccidental). En ella la CIJ estableció que no obstante lo dispuesto en la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia claramente había establecido no sólo que la disolución de un país significaba inevitablemente un cambio de status y, por ende, debía replantearse su posición con base en su nueva situación, sino que el argumento de “misión sagrada” era antijurídico, ya que la “misión sagrada de civilización” debía ser o llegar a ser algo más que un ideal moral o humanitario, y que para generar derechos y obligaciones de carácter jurídico, debía otorgársele expresión jurídica y enmarcarlo en una norma jurídica, porque no debía confundirse el ideal moral con las normas destinadas a ponerlo en práctica.

Por otro lado, y es una obviedad, los derechos humanos no tienen el mismo alcance universal, por lo que una persona estará mejor protegida en unos Estados que en otros, no porque haya mala voluntad sino porque el cumplimiento de los derechos humanos depende de múltiples factores. Estados como el de Haití carecen en absoluto de los medios económicos para cumplir con la mayor parte de los acuerdos que han firmado; otros están en una situación geográfica que les obliga a acoger a refugiados de otros países lo que hace que contraigan compromisos extras, como es el caso del Líbano; otros tienen una sociedad compleja en donde los derechos están limitados al rango en que se encuentran en la escala social, como ocurre en la India, que se niega a cambiar pese a que los gobiernos hayan intentado provocar dicho cambio. Muchos Estados no es que no quieran cumplir con sus compromisos, es que no pueden y por ello los firman como una aspiración a futuro, como una política a largo plazo.

En el fondo, lo que inspira la validez de la intervención no recaería en la defensa de los derechos humanos (ni siquiera en los de protección de la vida y de la integridad física) sino en que la intención de intervenir es proteger un bien mayor y más aún en el caso de que esa acción esté autorizada por el Consejo de Seguridad. ¿Cuál es ese bien? Depende: en el caso de la resolución 688 proteger a los cooperantes que estaban colaborando en el desplazamiento de los kurdos que huían del conflicto en Irak; en el caso de la resolución 1542 era que la emigración de los haitianos “*sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de la región*”.

La defensa en pro de la injerencia humanitaria, al apelar a los sentimientos en vez de a una reflexión, es un collage de cosas in ton ni son. Si se pudiera resumir la mayor parte de los textos e informes de Naciones Unidas, a *grosso modo* todos dicen esto: “¿acaso quieren ver por CNN a guerrilleros matando niños?, si no quieren eso, aprueben la injerencia”, apelando a la emoción, a la empatía, a la piedad de la que hablaba Rousseau. Eso explica que en el informe **La responsabilidad de proteger** y en la mayoría de los artículos y documentos que se relacionan a este tema, se recalca una y otra vez que no se quiere que se repitan situaciones como la de Somalia o Rwanda y que la idea tras la injerencia humanitaria es crear un orden estable y que todos los pueblos puedan gozar de gobiernos democráticos respetuosos de los derechos humanos. Pero una vez que se estudian los casos la pregunta que nos surge es: ¿qué situación

exactamente es la que no hay que repetir? ¿La desorganización entre las fuerzas militares como pasó en Somalia? ¿Los bombardeos indiscriminados como los de la OTAN en la ex Yugoslavia? ¿El invadir para derrocar a un presidente democráticamente electo como pasó en Haití? ¿La venta de armas a países en donde se estaban produciendo altercados? ¿La interferencia en una guerra de secesión apoyando a un potencial socio económico como hizo Alemania con Eslovenia?

El principio de no intervención no tiene estas contradicciones. Considerando lo que hemos mencionado al comienzo de esta conclusión, que los conflictos son inevitables, fomenta el diálogo como medio de resolver las diferencias internacionales e internas, y establece compromisos que deben acatarse por haber sido adoptados por la mayoría de los Estados. Si la controversia degenera en conflicto, plantea el uso del arbitraje y la conciliación, poniendo barreras a las intromisiones que puedan alargar y extender los efectos nocivos del problema.

Y en contra de lo que ocurre con la injerencia humanitaria, el principio ha tenido éxito. La adopción del principio como política exterior tanto de los Estados en particular como de la OEA mediante el consenso entre países que se consideran iguales fue fundamental para que a nivel interregional las guerras entre Estados americanos pasaran a ser excepcional. Y ello se ha conseguido sin violar la soberanía de ningún país: no se planteó una sanción para el país que incumpla o viole este principio que involucrase una medida militar o un bloqueo salvo aislarlo, no se ha reducido la compra de armas, ni tampoco se han eliminado por completo todos los puntos de discordia, y las relaciones intercontinentales siguen siendo bismarckianas del tipo “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”; o sea, que se mantienen latentes las causas que desencadenan las guerras.

Un ejemplo lo tenemos en el caso de Chile y Argentina en el año 1978, cuando estalló un conflicto conocido como el Conflicto del Beagle por la posesión de las islas e islotes ubicados en el llamado "martillo", un polígono definido en el Compromiso de Arbitraje de 1971 en el que se hallaban ubicadas las islas Picton, Lennox y Nueva, y los islotes Gratil, Augusto, Snipe, Becasses, Gable y los adyacentes, y que Argentina desconoció. Ambos países en ese momento tenían dictaduras militares que no habían mostrado la menor compasión por su población, por lo que si habían violado los derechos humanos no tendrían motivos para no violar un principio internacional. La posesión de las islas tenía la misma importancia geoestratégica, habían preparado sus fuerzas militares para la guerra y para el caso de perder... pero el beneficio que les podía reportar el conflicto era inferior a las consecuencias. Literalmente a horas de que se iniciaran las hostilidades, ambos países decidieron volver a negociar usando como mediador al Papa Juan Pablo II gracias a la presión del resto de países del continente y a que el gobierno argentino, se dio cuenta que aun cuando ganara quedaría como un país agresor y eso sería una mancha imposible de borrar. Chile, por otro lado no estaba en condiciones para iniciar las hostilidades por lo que una vez que Argentina retrocedió en sus intenciones quedó descartado el conflicto. Posteriormente Argentina intentaría recuperar militarmente la jurisdicción sobre las islas Malvinas en manos británicas, y Chile apoyaría a Margaret Thatcher.

¿Dónde estaría el error de la injerencia y el motivo de sus fracasos?

Se puede pensar que es el hecho que las misiones de la injerencia humanitaria son aprobadas y ejecutadas por el Consejo de Seguridad, que es el único órgano cuyas resoluciones son el soporte legal para convertir una invasión en una misión de paz. La injerencia aprueba el uso de “*todos los medios*” sobre todo militares, como una forma de prevención y preparación para hacer frente a los desastres humanitarios y un deber de reaccionar para eliminar o disminuir las consecuencias de los mismos, y eso sólo puede autorizarlo o respaldarlo el Consejo de Seguridad. Es cierto que la cobertura que da Naciones Unidas a estas acciones por parte de Estados que organizan fuerzas multinacionales (que no es lo mismo que Cascos Azules) han aumentado y que en un primer momento parecieron legítimas en casos como por ejemplo Somalia ya no lo son tanto cuando vemos que cada vez pasa a ser de excepción a regla, por motivos cada vez menos comprensibles, como es el caso de Haití.

Pero ese es, en el fondo, un problema legal, que entraría en el campo de las opiniones consultivas de la Corte Internacional. Por ejemplo, cuando Estados Unidos y Gran Bretaña decidieron invadir Irak en el año 2003 no aceptaron la negativa del Consejo de Seguridad que no quiso respaldar la invasión con una resolución. Intentaron forzar la aprobación, colocaron micrófonos en las oficinas y embajadas de los países que formaban parte del Consejo ese año, ofrecieron acuerdos económicos, inversiones... Y como no tuvieron el éxito esperado invadieron igual provocando la muerte de más de 700.000 personas y más de 4 millones de desplazados en los 7 años que han ocupado militarmente el país. Que posteriormente el Consejo emitiera una resolución otorgando el status de fuerza multinacional a las fuerzas invasoras (resolución 1490 del 3 de agosto de 2003) fue simplemente asumir los hechos consumados.

El problema entonces podría estar en el hecho que normalmente los países que encabezan estas operaciones son los mismos que las provocan, como hemos comentado al inicio de la conclusión. En el informe **La responsabilidad de proteger** se menciona (aunque de manera muy concisa y sólo una vez) el papel de los países poderosos en un conflicto: “1.20... *ya que de ellos proceden las armas y los fondos de que se nutren los conflictos civiles, y en ellos se dejan sentir sus efectos desestabilizadores, desde el terrorismo con conexiones mundiales a las corrientes de refugiados, la exportación de drogas, la extensión de enfermedades infecciosas y la delincuencia organizada*”, sin profundizar posteriormente en el tema, algo que debió hacerse porque a fin de cuentas no estamos hablando de países comunes. Si usamos como referencia los informes del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) veremos que los 5 principales productores de armas son Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia y Gran Bretaña, que acumularon el 76% del total de las ventas en el período 2005-2009. O sea, cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad y cuatro de la OTAN y con tres de ellos formando parte de los dos organismos. Según el SIPRI Arms Industry Database, las 100 principales trasnacionales productoras de armas en el mundo (las 16 primeras son las británicas BAE Systems y Rolls Royce) y las estadounidenses Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, General Dynamics, Raytheon, L-3 Communications, United Technologies, SAIC, KBR/Halliburton, Computer Sciences Corp., Honeywell, ITT Corporation, AM General y Navistar) incrementaron sus ventas y alcanzaron 385 mil millones de dólares en 2008, cantidad que equivale al PIB de 105 países en vías de desarrollo.

Sin embargo, esto sería uno de los factores de por qué continúan habiendo conflictos, porque la pregunta obvia tras leer esto es: ¿por qué un país cuya economía depende en un porcentaje importante de la venta de armas querría impedir que los conflictos desaparezcan?

Y ciertamente en la mayoría de los casos que hemos estudiado no ha habido honestidad en ninguno de los casos que hemos estudiado. Se ha mentido, falseado y deformado los hechos para que la opinión pública aprobase una misión militar. Pero ello lo hemos mencionado tanto en la tesis como en esta conclusión para que quede claro que no se puede trabajar en este tema en base a las “versiones oficiales” porque ellas no tienen como objetivo informar sino desinformar sobre lo que ocurrió realmente. Cada caso que hemos estudiado muestra que la injerencia humanitaria es una máscara de falsa moralidad que oculta ilegalidades, que ni siquiera pretende ser imparcial y que es una fachada para una guerra de expoliación.

Mencionamos en la segunda parte del segundo capítulo lo que ocurrió el Black Hawk en Somalia: la versión oficial (contada en la película de Ridley Scott “Black Hawk Down”) no tiene nada que ver con lo que pasó en Mogadisco. La primera versión mostraba a los somalíes (incluyendo mujeres y niños) como una masa de asesinos; la versión de los investigadores mostraba a un pueblo que había sufrido una serie de abusos a manos de una fuerza invasora y que se defendían de un agresor.

Y es en la verdadera historia del Black Hawk donde está la razón de que no haya ni pueda haber una misión de injerencia humanitaria exitosa. En el informe **La responsabilidad de proteger** se señala: *1.23... el problema radica en encontrar tácticas y estrategias de intervención militar que permitan salvar la distancia que hoy separa a un concepto anticuado del mantenimiento de la paz y a las operaciones militares a gran escala que pueden tener efectos mortíferos para la población civil.* Y si revisamos los informes relacionados con éste, como el Informe Brahimi, eso es lo que concentra la atención: la misión en sí, en cómo justificarla, cómo organizarla, qué hacer en caso de que fracase militarmente hablando... sin comprender que el problema no es “*en encontrar tácticas y estrategias de intervención militar*”, sino que es imposible que cambie la percepción de la población afectada de que están siendo invadidos.

Cuando se invade un país (al margen de cualquier justificación y de cualquier resolución), quien toma las decisiones ya no es una autoridad nacional, sino una extranjera, cuya prioridad siempre (y somos tajantes) será proteger sus intereses. Estos pueden ser múltiples: sus empresas, sus soldados, los connacionales que se encuentren en el territorio... Un ejemplo lo tenemos en la reacción que hubo tras el terremoto en Haití durante el año 2010: la prioridad fue rescatar a los familiares y a los atrapados en los hoteles y en la sede de la ONU, no lo fueron los haitianos, lo que provocó fuertes críticas por parte de los cooperantes que se encontraban en la isla y por parte de los mismos haitianos que veían como todos los recursos para rescates iban hacia un solo lugar. Cuando finalmente comenzaron las labores de rescate de los posibles sobrevivientes haitianos, la población con toda razón rechazó violentamente esa ayuda.

Si un país ha caído en desorden, es porque ya no hay confianza en las autoridades locales. Lo que no se toma en cuenta es que cuando se trasladan los poderes de decisión a un gobierno extranjero, o a una coalición como ocurre con una invasión, o a un órgano supranacional como el Consejo de Seguridad o Naciones Unidas, lo que se destruye es al Estado.

La ficción de realizar elecciones (como las realizadas en Afganistán, Irak o en Haití), reduciendo a la democracia a su mínima expresión, sólo contribuye a ahondar el problema. Los candidatos no son electos por partidos políticos constituidos libremente, sino bajo la supervisión de la autoridad extranjera, que ilegaliza y rechaza a quienes no considera adecuados. Eso hace que no haya en absoluto confianza sobre quien es electo, menos cuando hay corrupción detrás de las votaciones, lo que hace que se menoscabe por completo la idea de lo que debe ser un Estado y por supuesto de lo que es la democracia.

La autoridad política en una invasión es difusa, ya que las decisiones fundamentales para el desarrollo del país no las toma los representantes nacionales sino Naciones Unidas (como por ejemplo quien puede invertir y en qué), y no pueden tomar medidas que vayan contra los intereses del Consejo como por ejemplo poner fin a la invasión o que los candidatos a presidente y a cargos relevantes sean de partidos que estén contra la misión. La capacidad de acción por parte de las autoridades del país invadido es limitada, ya que no pueden tomar decisiones que puedan contravenir las que tengan las fuerzas militares y en el caso de la injerencia y de las operaciones de paz, el Consejo de Seguridad, aunque sean beneficiosas para la población local. Por ejemplo, Somalia se niega a explotar sus minas de diamantes, alegando que eso no beneficiaría en absoluto a su población, en contra de la opinión de Francia y de Estados Unidos que han intentado usar incluso al Consejo de Seguridad para forzar al gobierno provisional somalí. Tomemos en cuenta además que los gastos de mantener a las tropas en el país caen en el país invadido. Los gobiernos que aportan contingentes a las operaciones de paz, pagan los sueldos a la tropa y los gastos de mantenimiento del material bélico, pero todo lo que es alimentos por ejemplo corre por cuenta del Estado invadido, además de asumir los créditos que la fuerza invasora contrae con el Banco Mundial y el Fondo Monetario para la “reconstrucción” como propio aunque, como hemos visto, se diluyan en nada.

En ningún informe se analizan los perjuicios económicos que supone para un Estado ser intervenido por fuerzas militares, aunque sea por motivos humanitarios, ya que el estar intervenido supone inestabilidad y eso ahuyenta a los inversores, salvo aquellos que buscan explotar a la población hasta la esclavitud, como ocurre en Afganistán y Haití. Las empresas locales por otro lado tienen un funcionamiento irregular, ya que todo gira en torno a la invasión, por lo que los precios de los productos, los sueldos, la cantidad de trabajadores que puede emplear está determinado no por la necesidad de la empresa sino de la fuerza invasora.

Sumémosle lo que hemos mencionamos previamente: la autoridad extranjera no tiene idea realmente de lo que pasa en el país que invade. Lo vimos en el caso de Haití, cuando Kofi Annan, como Secretario General, solicitaba apoyo a los países americanos sin explicar exactamente lo que estaba pasando en Haití, como señalaron los

parlamentarios de Argentina, Brasil y Chile. Ello quedaría explicado en el informe del día 16 de abril de 2004 sobre la situación de Haití (S/2004/300), que sirvió de base para que el 30 de abril de 2004 el Consejo aprobase la resolución 1542 creándose la MINUSTAH. Este documento, que contiene una serie de recomendaciones que no se han cumplido hasta hoy, hace un análisis de los hechos del año 2004 y sobre todo del papel de Estados Unidos, Francia y Canadá pasando por alto una serie de circunstancias (como que Francia envió emisarios para negociar con los opositores a Aristide su derrocamiento), y que lo que ocurrió ese 29 de febrero fue una invasión en toda regla, además de dejar recaer toda la responsabilidad de lo que estaba pasando tanto en Aristide como en Lavalas, partido que posteriormente quedará ilegalizado, sin un segundo mencionar al Banco Mundial, ni al FMI, ni siquiera cuando presenta la situación general de Haití ese mes de abril. Si se hubiera tomado en cuenta que tanto en el Informe Brahimi como en el **Que no haya salida sin una estrategia** y otros relacionados con las misiones de paz, constantemente se recalca que es preciso una información fiable y completa antes de tomar medidas de fuerza, que son el último recurso cuando consta que hay un verdadero riesgo, no debería haberse desplegado MINUSTAH, y de hacerlo debió remarcar el contingente humanitario (médicos, profesores, constructores). No fue así.

Un país en donde etnias diferentes que fueron enemigos en el pasado están obligadas a convivir, o que debe destinar sus ingresos para pagar un crédito que no querían es una bomba de relojería... que no se soluciona con una nueva intervención por muy humanitaria que se crea que es, porque quien va a encabezarla será el país que provocó el daño (como en el caso de Haití en donde Francia tomó la responsabilidad de su ex colonia) que nuevamente impondrá su criterio sin reconocer que se equivoca nuevamente.

El proceso de reconstrucción, por ende, se bloquea indefinidamente, ya que mientras más dura la invasión se reducen las probabilidades que la reconstrucción se consiga en el menor plazo posible... entendiendo por “reconstrucción” el literalmente recrear un país, porque cuando se invade un país, no sólo se atenta contra la seguridad territorial, también contra la independencia política, y contra el derecho que tiene un pueblo a elegir el camino que quiere seguir.

El enfoque que se da al problema de las violaciones de derechos humanos por parte de quienes han formulado la doctrina de injerencia humanitaria es errado y perjudicial. No se toman en cuenta los errores cometidos en el pasado ni se asume realmente que se han cometido errores, no se considera a quienes se va a invadir como una población con su propia idiosincrasia y sus ideas, sino como “víctimas” y la victimización anula cualquier responsabilidad que pueda tener tanto en las causas como en las soluciones. En el fondo, al violarse la soberanía en pro de los derechos humanos lo que se hace es atentar contra los derechos del Estado para favorecer los derechos individuales de sus habitantes, lo que ha llevado a violar los derechos colectivos de los mismos, como la autodeterminación... No es un problema tan simple como se plantea desde quienes apoyan la injerencia. Quien se victimiza o es victimizado, renuncia a ser responsable de sus propios actos y por ende, a poder cambiarlos según sus designios.

La injerencia bloquea e impide que ese pueblo (o conjunto de pueblos) decida libremente sus actos y tenga que asumir las consecuencias de ellos. Y si esos actos implican la muerte de personas, por desgracia hay que aceptarlo, porque en el fondo es parte de la naturaleza humana aprender en las tragedias y “a palos”. Veamos el caso de Europa: durante gran parte del siglo XIX y mitad del XX los europeos se dedicaron a matarse unos a otros. Y era evidente que no se detendrían a menos que ocurriera algo que les hiciera reaccionar, y eso fue el grado de destrucción al que llegaron, y de haber persistido en su afán de hegemonía habrían acabado todos muertos. No fueron los razonamientos de los políticos antibélicos, no fueron los intentos de la Sociedad de las Naciones, ni siquiera la crisis económica lo que hizo reaccionar a los europeos, sino el grado de descontrol en las masacres lo que hizo que comprendieran la necesidad de cambiar de actitud, lo que luego sería la base de la creación de la Unión Europea.

Este fue el error que motivó la formulación de la doctrina de no intervención. No era la protección de un Estado en cuanto a proteger a un gobierno, sino proteger a una Nación que es la que sostiene a ese Estado. Cada país tiene que seguir su propio ritmo. Esto no significaba ser indiferente ante situaciones de violaciones de derechos humanos que se puedan cometer en ese proceso, ni tampoco aceptar pasivamente que un país se sumerja en el caos, sino en no alimentar con una interferencia no pedida una controversia.

Esa fue la lección que se aprendió tras los problemas de la independencia de Perú. La experiencia de Perú, virreinato que fue forzado a independizarse para proteger la independencia de Chile, Argentina y de la Gran Colombia, fue bastante clara sobre lo que implica entrometerse en asuntos internos. En contra de la historia oficial, la sociedad peruana no había tomado partido por la independencia, al contrario, eran más las voces a favor del virreinato, y forzar el proceso secesionista tuvo una serie de repercusiones negativas sobre todo para los peruanos, porque la sociedad peruana no estaba preparada para tomar las riendas de su nuevo Estado. De hecho, ni siquiera se puede hablar de una “sociedad”, ya que el sistema de casta social estaba profundamente arraigado por lo que no se produjo una asociación entre los diferentes estratos como ocurrió en Argentina por ejemplo en pro de la independencia. Ni San Martín ni Bolívar, responsables de la independencia, se detuvieron a pensar cuál era la forma de gobierno más adaptable al Estado peruano, según su extensión, población, costumbres... Por eso, de todos los países que se independizaron en el período 1810-1830, Perú fue el que más rápidamente cayó en la inestabilidad política y social, y en la ingobernabilidad porque no había caudillos ni líderes peruanos que tomaran las riendas del nuevo Estado.

Cuando comenzaron a reunirse los diferentes delegados en las conferencias, acordaron no volver a caer en el mismo error de imponer desde afuera un modelo, sino dejar que esa sociedad evolucionase a su propio ritmo, o sea, no volver a interferir en la independencia de otros países.

Lo de la “*evolución natural*” lo trabajó Aristóteles en **La política** cuando señala que los gobiernos puros (monarquía, aristocracia y democracia) mutan adaptándose a las condiciones sociales del medio social que encabezan, y que si una sociedad permite a la mayoría de la población alcanzar la felicidad (que es el bien supremo) y los ciudadanos pueden desarrollarse plenamente como seres humanos, es menos proclive a caer en

tiranías, oligarquías o demagogias; pero si no es así y devienen en estos gobiernos “impuros” como los califica el filósofo griego, es esa misma sociedad la que tiene que realizar nuevos ajustes para asumir su situación. Ciertamente, la idea que toda sociedad tenga un gobierno que les garantice a la mayoría de la población sus derechos humanos es importante, pero ese sistema lo tiene que decidir la sociedad según sus propias normas que la regulan.

Si vemos los casos de misiones de paz y buscamos las causas de que ese país haya caído en un conflicto, normalmente ha sido porque ese “proceso natural” se interrumpió bruscamente. En el caso de África los pueblos sometidos al régimen colonial no eran nómadas, sino que eran reinos (como el del Congo), que tenían sus propias normas y reglas producto de su devenir histórico, y que son obligados a someterse a normas extranjeras que le son ajenas a su idiosincrasia. Lo mismo podemos decir de Asia, donde las potencias europeas quisieron imponer sus normas a países como China, India y Japón que tenían una cultura milenaria y que ya eran imperios siglos antes que surgieran en el Mediterráneo las primeras ciudades-estados. En la mayor parte de los casos, cuando estos pueblos quieren retomar su curso histórico-social se ven nuevamente agredidos por los problemas inmediatos que tienen que resolver tras la independencia, y luego son amenazados por los chantajes, las amenazas... por los mismos países a quienes el Consejo y Naciones Unidas le entregan la “responsabilidad” de “encauzarlos” por así decirlo en el buen camino.

Y ese “encauzamiento” normalmente se hace al margen de la población usando la fuerza si es necesario.

A quienes defienden la injerencia al parecer no se les ha ocurrido pensar, o al menos no lo hemos visto en ninguno de los textos consultados, que el hecho que se utilice mal el principio de no intervención no es un fallo en sí del principio, sino de la persona que lo usa en su beneficio. Que si no hay nada en el derecho internacional (salvo las resoluciones del Consejo de Seguridad) que apoye una acción militar en defensa de los derechos humanos no ha sido porque no se le dieran importancia, sino porque había hechos que demostraban lo inadecuado de ese tipo de medidas. Y no hay concientización que pueda cambiar el hecho de que detrás de las decisiones que se toman, detrás de las resoluciones que hemos visto en la tesis, están seres humanos que sin importar cuánto se les recalque o eduque para tener una determinada conducta al final harán lo que deseen, y eso incluye matar, violar, robar...

Esto es lo que genera el círculo vicioso de fracaso de la injerencia humanitaria: nunca el país intervenido saldrá de su caos porque constantemente su evolución natural se ve interrumpida y lo habitual es que quien la obstaculice sea el mismo país todo el tiempo, que se niega a reconocer los errores cometidos y los vuelve a repetir.

Tampoco se trata de ser indiferente e ignorar el sufrimiento de las personas. Se puede ayudar siempre y cuando se respeten los límites, pero sobre todo a quienes se va a auxiliar. Eso incluye trabajar en conjunto con la población, sin ideas preconcebidas de lo que es mejor, y sobre todo darse cuenta que no hay soluciones mágicas. Si lo que pretendemos es que la gente se respete y deje de hacer daño a sí mismos y a otros habría que asumir que no es una tarea de un día, ni de un año, ni de una década, sino una labor

constante, que comienza en las familias y se prolonga en las escuelas, en los lugares de trabajo y en todas las esferas sociales. No basta con mostrar una fotografía con un mensaje que diga “Niño muriendo de hambre” y pensar que con un poco de alimentos el problema se soluciona, porque el inconveniente de usar una estrategia mediática en los casos de violaciones de derechos humanos es que una imagen no vale más que mil palabras... ni siquiera cuando se manipula para que así sea. Una vez pasado el impacto de una imagen, aparece un problema que se reduce a dos palabras “¿por qué?": ¿por qué ese niño en la foto muere de hambre? ¿Por qué aparecen guerrilleros con pistolas X26 que son usadas por las fuerzas militares francesas? ¿Por qué se le llama “presidente” a ese dictador que ha violado a niñas?

¿Qué sugerimos? Honestamente no podemos proponer nada que no haya sido apuntado previamente por otros autores. Es obvio que aprovechando la coyuntura económica que ha limitado el interés por parte de los gobiernos para financiar acciones militares y a ONGs hay que hacer una revisión concienzuda sobre lo que ha sido la labor humanitaria en los últimos 20 años, sobre todo tomar en cuenta los errores y cómo no volver a repetirlos. Pero eso se ha intentado muchas veces sin el menor éxito, ya que ni siquiera han sido acogidos los llamados que se han hecho para que las personas que estén a cargo de proyectos o que quieran ser cooperantes cumplan con criterios mínimos que les cualifiquen para dicha labor, ni que asuman responsabilidades penales si cometen actos delictivos han tenido eco. También es obvio que las relaciones gubernamentales se han ido quebrando tras el abuso que han hecho algunos países (léase Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña sobre todo) de la fuerza militar y que para que mejoren es necesario que las potencias abandonen su arrogancia y se relacionen con los demás Estados en un plano de igualdad. Pero eso no va a ocurrir, ni siquiera en estos momentos en que gran parte de los países africanos les han cerrado las puertas a las inversiones de esos países.

Lo que tenemos claro es que la injerencia humanitaria, como está formulada y como se aplica es una farsa, una farsa peligrosa, que nos pone en peligro a todos ya que genera incertidumbre sobre qué es exactamente violar los derechos humanos y qué representa un peligro para la sociedad internacional, da permiso a las potencias a actuar al margen del derecho internacional y desconoce totalmente las verdaderas necesidades de las personas a las que teóricamente se pretende ayudar. El principio de no intervención no representa una amenaza, y esto no significa desconocer los fallos que tiene, pero incluso cuando es usado de manera negativa, es mejor que la injerencia humanitaria en su más positiva expresión, ya que mientras no se acepte que cada acto tiene consecuencias que no se pueden ignorar, ninguna intervención, aun cuando sea de acuerdo con el gobierno y con la población a la que se va a colaborar, será realmente beneficiosa.

Y lo que es cierto es que en una cosa Bernard Kouchner no se equivocaba: el silencio nos hace cómplices. Tal vez muchos no podamos ir a una zona de conflicto a salvar vidas, pero podemos convertirnos en un ciudadano del mundo más informado, menos crédulo, y no apoyar acciones que puedan ir en desmedro de otras personas como tampoco permitir que otros lo hagan, denunciando a empresas, personas e incluso gobiernos. Y aunque pueda parecer en principio menos heroico, en un mundo donde el derecho a la libertad de expresión cada vez está más restringido por el temor a las

imputaciones hacia políticos corruptos y empresas detestables, cada vez es una actividad más complicada. En algunos países incluso es motivo por el cual se puede pasar una temporada en la cárcel.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía que se presenta a continuación es parte de la que se usó en este trabajo. Muchos artículos, libros y documentos que han sido usados en esta tesis se ha descartado incluirlos ya que la idea de esta bibliografía no es ser definitiva sino orientativa para futuras investigaciones sobre el principio de no intervención y la injerencia humanitaria.

1. Fuentes documentales

Esta sección tiene algunos de los documento usados en esta tesis, una breve referencia al respecto.

A. Organizaciones Internacionales

a.1 Organización de las Naciones Unidas

- Pacto de la Sociedad de las Naciones
- Carta de la Organización de Naciones Unidas.
- Boutros-Ghali, Boutros. “Un programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la Reunión de la Cumbre del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992, A/47/277-S/24111, 27 de junio de 1992.
- Informe presentado por el Secretario General de conformidad con el párrafo 2 de la Resolución 808 (1993) del Consejo de Seguridad, Documento de la ONU S/25704, 3 de mayo de 1993.
- “Suplemento de ‘Un programa de paz’”, Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. A/50/60-S/1995/1, 3 de enero de 1995.
- Documento S/1995/1021 de las Naciones Unidas. Cita del primer y segundo párrafo del punto uno, “Principios generales”, del acuerdo de Dayton de 10 de noviembre de 1995.
- Naciones Unidas, «La caída de Srebrenica _ Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea General», documento de la ONU A/54/549, 15 de noviembre de 1999.
- Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda (Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda). Consejo de Seguridad. 15 de diciembre de 1999. S/1999/1257, 15 de diciembre de 1999.
- Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed. La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados. Diciembre de 2001 <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>

- Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) (www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf).
 - Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Nueva York, 20 de septiembre de 2005 (A/60/L.1*)
 - Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Londres, 2005 (www.unmp.forumone.com/spanish.html).
- Informes del Secretario General Kofi Annan
- Informe del secretario general sobre la situación en Bosnia Herzegovina, S/24540, 10 de septiembre de 1992. Para un recapitulativo del mandato de la UNFROPOR en el conjunto de Bosnia Herzegovina, ver el Informe del Secretario General presentado en aplicación de la resolución 871 (1993), S/1994/300, 16 de marzo de 1994.
 - Annan, Kofi, Secretary-General Presents His Annual Report to General Assembly, transcripción del discurso de apertura del Quincuagésimo Cuarto Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 1999, Press Release núm. SG/SM/7136/GA/9596, <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>.
 - Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, sobre la acción militar de la OTAN contra Yugoslavia. Centro de información de Naciones Unidas para Cuba, México y República Dominicana <http://www.cinu.org.mx/multi/comun99/9916.htm>
 - “Nosotros, los pueblos: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>. Originalmente A/54/2000, “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century”, Report of the Secretary-General, Fifty-Fourth session, Agenda item 49 (b), The Millennium Assembly of the United Nations, 27 de marzo de 2000
 - Informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio: “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, Doc. A/54/2000, 27/03/00.
 - Informe al Secretario General sobre “Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos los aspectos”, Doc. A/55/305- S/2000/809.
 - Informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Asamblea de las Naciones Unidas: “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Doc. A/59/2005, 21 de marzo de 2005

- Resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General
 - Resolución 118 y 119 relativas a las denuncias de Francia y Gran Bretaña de Gran Bretaña contra Egipto.
 - Resolución 194 (III),
 - Resolución 83 relativa a los Cargos de Agresión contra la República de Corea
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/065/30/IMG/NR006530.pdf?OpenElement>
 - 1231 (XX) sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, o lo que es lo mismo, el principio de no intervención de un Estado o grupo de Estados en los asuntos de otro;
 - 1514 (XV) sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales (autodeterminación de los pueblos);
 - 1893 (XVII) relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales;
 - 2625 (XXV) sobre la declaración de los principios de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta (son siete los principios: proscripción de la amenaza o el empleo de la fuerza; la solución pacífica de controversias; la no intervención en los asuntos internos de los Estados; la cooperación internacional en la promoción de los propósitos y principios de la ONU; la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; la igualdad soberana de los Estados; y el principio de la buena fe;
 - 3314 (XXIX) sobre la definición de agresión o una definición positiva de la proscripción del uso de la fuerza;
 - Resolución 143 del 22 de julio de 1990
 - Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 678 del 29 de noviembre de 1990, asunto invasión de Iraq contra Kuwait
 - Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 687 del 03 de abril de 1991, asunto invasión de Iraq contra Kuwait
 - Resolución 688 (5 de abril de 1991) relativa a la situación de los kurdos de Irak: la influencia estratégica de Turquía.
 - Consejo de Seguridad, Resolución 798 (1992) de 18 de diciembre de 1992
 - Consejo de Seguridad, Resolución 836 (1993) de 4 de junio de 1993.
 - Resolución 1021 (1995) de 22 de noviembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Resolución 1022 (1995) de 22 de noviembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
 - Resolución 1284 del 17 de diciembre de 1999
 - Resolución 1368 del 12 de septiembre de 2001
 - Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1483 del 22 de mayo de 2003, asunto Iraq – Kuwait

a.2 Organización de Estados Americanos.

- Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948).
- Declaración de Santiago de 1959. Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos y decisiones de la CIDH (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).
- Protocolo de Reformas a la Carta de Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Washington” (adoptado en Washington, D. C. el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General).
- Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones. Washintong, DC: OAS, 2003.

B. Corte Internacional de Justicia.

- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinions, Separate opinion of Judge Fitzmaurice, párrafo 115, www.icj-cij.org
- Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), cuestión de fondo, Sentencia, C.I.J., Recueil 1986 (27-Jun.-1986)
- Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991, Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1992.
- Caso referido a la aplicación de la Convención sobre la Prevención y el castigo del crimen de genocidio, presentación de Bosnia-Herzegovina contra Yugoslavia (Serbia y Montenegro), demanda incoada el 20-III-1993, ordenanzas del 8-IV-1993, 13-IX-1993, objeciones preliminares, sentencia del 11-VII-1996.
- Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1992-1996, Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1998.
- Caso referido a la aplicación de la Convención sobre la Prevención y el castigo del crimen de genocidio, presentación de Croacia contra Yugoslavia (Serbia y Montenegro), demanda incoada el 2-VII-1999
- Caso referido a la Legalidad del empleo de la fuerza, demandas incoadas por Yugoslavia (Serbia y Montenegro) contra Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Portugal y el Gran Bretaña de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en junio y julio de 1999.

C. Documentos específicos sobre Haití.

c.1 Organización de las Naciones Unidas

- Secretario General:
 - Informes del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití:
 - Informe del Secretario General sobre Haití, Consejo de Seguridad, Organización Naciones Unidas, 16 de abril de 2004.
 - S/2004/300, de 19 de abril de 2004.
 - S/2004/908, de 18 de noviembre de 2004.
 - S/2005/124 de 25 de febrero de 2005.
 - S/2005/313, de 13 de mayo de 2005.
 - S/2005/313/Add. 1 de 23 de junio de 2005
 - S/2005/631, de 6 de octubre de 2005.
 - Intercambio de Cartas del Secretario General de Seguridad y del Presidente del Consejo de Seguridad:
 - S/2004/439, de 1 de junio de 2004.
 - S/2004/565, de 13 de julio de 2004.
 - S/2005/220, de 4 de abril de 2005.
 - S/2005/235, de 12 de abril de 2005.
- Consejo de Seguridad:
 - Resoluciones:
 - S/PRST/2004/4, de 26 de febrero de 2004.
 - S/RES/1529, de 29 de febrero de 2004.
 - S/RES/1542 de 30 de abril de 2004.
 - S/RES/1601, de 31 de mayo de 2005.
 - S/RES/1608, de 22 de junio de 2005.
 - S/PRST/2004/32, de 10 de septiembre de 2004.
 - S/RES/1576, de 29 de noviembre de 2004.
 - Declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad:
 - S/PRST/2005/1, de 12 de enero de 2005.
 - S/PRST/2005/50, de 18 de Octubre de 2005.

- Informes:
 - S/2005/302. Informe del Consejo de Seguridad sobre su misión en Haití del 13 al 16 de abril de 2005., de 6 de mayo de 2005.
- Consejo Económico y Social:
 - Informes:
 - E/CN.4/2005/123, Servicios de Asesoramiento y Cooperación Técnica en materia de derechos humanos. Situación de los derechos humanos en Haití. Informe presentado por el experto independiente, Sr. Louis Joinet, de 24 de enero de 2005.
 - E/2005/66, Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití, de 20 de mayo de 2005.

c.2 Organización de Estados Americanos

- Asamblea General
 - Resoluciones:
 - AG/RES. 1831 (XXXI-O/01). Apoyo a la democracia en Haití, de 5 de junio de 2001.
 - AG/RES. 1959 (XXXIII-O/03). Apoyo al AG/RES. 1841 (XXXII-O/02), La situación en Haití, de 4 de junio de 2002.
 - fortalecimiento de la democracia en Haití, de 10 de junio de 2003.
 - AG/RES. 2058 (XXXIV-O/04). Situación en Haití: fortalecimiento de la democracia, de 8 de junio de 2004.
 - AG/RES. 2147 (XXXV-O/05). Fortalecimiento de la Democracia en Haití, de 7 de junio de 2005.
- Consejo Permanente
 - Resoluciones:
 - CP/RES. 594 (923/92). Restablecimiento de la Democracia en Haití (10 de noviembre de 1992).
 - CP/RES. 772 (1247/00). Envío de una misión de la OEA a Haití, de agosto de 2000.
 - CP/RES. 786 (1267/01) corr.1. Apoyo a la democracia en Haití, de 14 de marzo de 2001.

- CP/RES. 806 (1303/02) corr. 1. Situación en Haití, de 16 de enero de 2002.
- CP/RES. 822 (1331/02), Apoyo al fortalecimiento de la democracia en Haití, de 4 de septiembre de 2002.
- CP/RES. 862 (1400/01). Situación en Haití, de 26 de febrero de 2004. CP/RES. 855 (1394/03). Bicentenario de la Independencia de la República de Haití, de 17 de diciembre de 2003.
- CP/RES. 861 (1400/04). Apoyo al orden público y al fortalecimiento de la democracia en Haití, de 19 de febrero de 2004.

○ Declaraciones:

- CP/DEC. 29 (1525/06). Declaración del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos sobre los recientes eventos en Haití, de 6 de enero de 2006.

c.3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Informe sobre los Derechos Humanos en Haití, 1990.
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, 1993.
- Informe sobre los Derechos Humanos en Haití, 1998.

2. Bibliografía

Abellán Honrubia Victoria. “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz e de la seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamentos jurídicos y discrecionalidad política”, en.VV. AA, **Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco**, Madrid, Tecnos, 1993.

Abiew, Francis Kofi. **The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention**. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Abrisketa, Joana. “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, Unidad de Estudios Humanitarios, **Los desafíos de la acción humanitaria**, Barcelona, Icaria. 2000.

- **Derechos humanos y acción humanitaria**, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Bilbao, 2004

Acción contra el Hambre. **Geopolítica del Hambre**. Informe 1998-1999- 2000, Madrid, Icaria Editorial. 1999.

Acheson, Dean. **Present at the Creation: My Years in the State Department**. New York: W. W. Norton & Company, 1969.

ACNUR, **La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria**. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ICARIA Editorial, Ausiàs Marc, 2000, Barcelona.

Agerback, Linda (1998), “Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto”, Commings, Stephen (ed.), **Desarrollo en Estados de guerra**, Oxfam /CIP/Intermón, Madrid, 1998.

Aguirre, Mariano. **Conflictos y dilemas de la sociedad internacional. Entre Sarajevo y Chiapas**. Anuario CIP 1993-1994, Barcelona, Icaria, 1994

- “Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario”, Unidad de Estudios Humanitarios, **Los desafíos de la acción humanitaria**, Barcelona, Icaria, 1999.

Aguirre, Mariano y Filesi, Teresa Files, **Guerras en el sistema mundial**. Anuario CIP 1999, Barcelona, Icaria, 1999.

Alcaide, Joaquín; Márquez Carrasco, María del Carmen y Carrillo Salcedo, José Antonio. **La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo**, Sevilla, Universidad de Sevilla. 1997

Alcántara Sáez, Manuel. “La frontera hispana del Caribe” en **Las fronteras del mundo hispánico**. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Cuadernos de Estrategia 39, Ministerio de Defensa, Madrid, diciembre 1991.

Alvarado Garaicoa, Teodoro. **Los Principios Internacionales de No Intervención y Autodeterminación**. Ed. Dijkman - La Haya. 1962.

Amer, Ramses. **The United Nations and Foreign Military Interventions: A Comparative Study of the Application of the Charter**. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 1992.

Amin, Samir, “Capitalismo, Imperialismo, Globalización”, en Seoane, José y Taddei, Emilio (Compiladores), **Resistencias Mundiales: De Seattle a Porto Alegre**, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

- **La Hegemonía de Estados Unidos y el Desvanecimiento del Proyecto Europeo**, Madrid, El Viejo Topo, 2001.
- **El imperio del caos: la nueva mundialización capitalista**. IEPALA Editorial, Madrid, 2008.

Anderson, Mary B. **Do no Harm. How Aid can Support Peace-or War**, Londres, Lynne Rienner, 1999.

Anello, Carolina S., **Corte Penal Internacional**, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2003

Aracil L., Oliver J. y Segura A., **El mundo actual. De la segunda guerra mundial a nuestros días**, Barcelona, Estudio General-Universitat de Barcelona, 1995.

Arend, Anthony Clark and Robert J. Beck. **International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm**. Routledge, Londres, 1993.

Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*; Madrid, Taurus, 1998.

Arnold, Roberta y Hildbrand, Pierre-Antoine, **International Humanitarian Law and the 21st. Century's Conflicts**, Lausanne/Berne/Lugano, Edis, 2005

Aron, Raymond, **Paz y Guerra Entre las Naciones**, Revista de Occidente, Madrid, 1963.

- **La República Imperial: Estados Unidos en el Mundo (1945-1972)**, Buenos Aires, Emecé, 1974.

Arrighi, Giovanni, **The Long XXth Century**. Londres, Verso, 1994.

Asis Roig Rafael. **Las paradojas de los derechos fundamentales como limites del poder**. Editorial Debate, Madrid, 1992.

Arthur, Charles. **Haití: a guide to the people, politics and culture**. London : Latin America Bureau ; New York : Interlink Books, 2002,

Balaguer, Joaquín, **La Isla Al Revés**. Santo Domingo (Rep. Dominicana), Editora Coripio.C.X.A., 1990.

Barbé Esther. **Relaciones Internacionales**, Madrid, Tecnos, 1995.

Baró Herrera, Silvio. **El Nuevo Orden Económico Internacional. Antecedentes, Problemas y Perspectivas**. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 1980.

Barragán Matamoro, Luis. **La legítima defensa actual**. BOSCH, Casa Editorial, Barcelona, 1987.

Bassiouni, M.Charif, Manikas, Peter, **The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia**, Irvington-on-Hudson, New York, 1996.

Becerra Ramírez, Manuel, **Derecho Internacional Público**, Editorial Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1997.

- (coord.) **Aspectos Jurídico-Políticos de la Guerra De Iraq**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. 2005

Beck, Ulrich. **¿Qué es la globalización?** Buenos Aires, Paidós, 1998.

- **La sociedad del riesgo**. Buenos Aires, Paidós, 1998.

Beloff, Max. **Thomas Jefferson y la democracia norteamericana**. México, D.F., LIMUSA, 1989.

Benadaba, Santiago. **Derecho internacional Público**. Ed. Jurídica de Chile, colec. Manuales Jurídicos, N° 69, Santiago, Enero 1976.

Beneyto, José María; Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (directores). **Europa y Estados Unidos: una historia de la relación atlántica en los últimos cien años**. Biblioteca Nueva, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005.

Bermejo García, Romualdo. **El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites**, Universidad de Navarra-Civitas, Madrid, 1993

Bethell, Leslie (editor). **Historia de América Latina**. Volúmenes del 7 al 15. Cambridge University Press, Ediciones Crítica, Barcelona, 2002.

Bettati, Mario and Bernard Kouchner. **Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?** Paris: Denoël, 1987.

Bettatti, Mario. **Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international**, Ediciones Odile Jacob, París, 1966.

- **O Direito de ingerência – Mutação da Ordem Internacional**, Instituto Piaget, Lisboa, 1996
- **Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international**, París, Odile Jacob. 1996.

Blanc Altemir, Antonio. **Las Naciones Unidas a final de siglo: retos y líneas de acción**, Barcelona, Asociación para las Naciones Unidas en España, 1998.

- **La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal**, Tecnos, Madrid, 2001.

Blíschenko, Igor. **Derecho Humanitario Internacional**. Editorial Progreso.1987. México.

Blomstrom, Magnus y Bjorn Hettne. **La teoría del desarrollo en transición**. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

Bobbio, Norberto. **El problema de la guerra y las vías de la paz**, Gedisa, Barcelona, 1982.

Bobbio, Norberto y Ruiz Miguel, Alfonso, **La justicia de la guerra y de la paz**, CEC, Madrid, 1988.

Bochaca, Joaquín. **Los crímenes de los "buenos"**, Editorial Bau, Barcelona, Colectivo Tropical de Revisionismo CTR, 2005.

Bouthoul, Gastón Carrere. **El desafío de la Guerra**. PUF. Madrid.1977.

Bory, Françoise, **Génesis y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario**, Publicaciones Ginebra, C.I.C.R., 1982.

Boserup, Anders, y Mack, Andrew. **Guerra sin armas. La no violencia en la defensa nacional**. Editorial Fontamara, S.A. 1985.

Bull, Hedley (ed). **Intervention in World politics**. Claredon, Oxford University Press, 1988.

Beale, Howard K. **Theodore Roosevelt and the Rise of American to World Power**. Londres, The Johns Hopkins University Press, 1984.

Bodin, Jean y Franklin, Julian H. **On Sovereignty: Four Chapters from the Six Books of the Commonwealth**, CreateSpace, abril 28, 2009, Libro I.

Boron, Atilio A., “El Nuevo Orden Imperial y Como Desmontarlo”, en Seoane, José y Taddei, Emilio (Compiladores), **Resistencias Mundiales: De Seattle a Porto Alegre**, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

Boron, Atilio, A., **Imperio Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri**, Buenos Aires, Clacso, Marzo de 2004.

Bory, Francoise, **Génesis y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario**, Ed. CICR, Publicaciones Ginebra, 1982

Boutros Boutros-Ghali, **Un programa de paz**, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

Brownlie, Ian. **International Law and the Use of Force by States**. Oxford: Clarendon Press, 1963.

- **Principles of Public International Law**, Oxford, Clarendon Press, 4a ed., 1991

Briceño Vasquez, Carlos. **Haití: mito y realidad. Compendio de su historia política 1789-1988**. Caracas, [s.n.], 1989.

Caicedo Castilla, José Joaquín **El derecho internacional en el sistema interamericano**. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1970.

- **El Panamericanismo**, Roque Depalma Editor, Buenos Aires 1961.
- **La Obra del Comité Jurídico Interamericano**. Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, Brasil. Abril de 1966.

Calleo, David y Rowland, Benjamin, **America and the World Political Economy: Atlantic Dreams and National Realities**. Indiana University Press, Bloomington 1973.

Cançado Trindade, Antonio, **O esgotamento de recursos internos no directo internacional**. 2. ed. atual. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

- **El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI**. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2001.

Caprio Jr., Gerard et. al. (Eds.), **Preventing Bank Crises. Lessons from Recent Global Bank Failures. Proceedings of a Conference**. Co-sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank, Washington D.C., Edit. Development Studies, World Bank, 1998.

Caputo, Orlando y Roberto Pizarro. **Dependencia y relaciones internacionales**. Editorial Universitaria Centroamericana, Segunda Edición. Educa, San José, Costa Rica 1982.

Carcelén Martín C.Ortega, **Hacia un gobierno mundial. Las nuevas funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**, Salamanca, Editorial Hespérides, 1995.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio. **Soberanía del Estado y Derecho Internacional**. Editorial Tecnos, Madrid 1976.

- (Coord.), **La criminalización de la barbarie: la Corte Penal internacional**, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2000.
- **Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo**. Editorial Tecnos, Madrid, 2001; 2da edición.

Capella y Roig, Margalida, **La tipificación Internacional de los crímenes contra la humanidad**, Valencia, 2005.

Castells, Manuel et alter. **Impacto en las tecnologías avanzadas sobre el concepto de seguridad**. FEPRI, Madrid, 1987.

Castells, Manuel. "Revolución tecnológica y reestructuración económica - política del sistema mundial", en Castells, Manuel et alter. **Impacto en las tecnologías avanzadas sobre el concepto de seguridad**. FEPRI, Madrid, 1987.

- **La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Fin del Milenio**, Volumen III. México DF, Editorial Siglo XXI, 1997. Traducción de Carmen Martínez Gimeno. Original en Inglés año 1997.

Castillo Semán, Pelegrín. **Geopolítica de la Isla de Santo Domingo (Migración Haitiana y Seguridad Nacional)**. Editora Centenario S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2001.

Castro, Fidel. **Obras escogidas**. Tomo II. Editorial Fundamentos, Madrid.

- **Capitalismo Actual características y contradicciones Neoliberalismo y Globalización**. Selección temática 1991 - 1998.
- **La crisis económica y social del mundo. Sus repercusiones en países subdesarrollados. Sus perspectivas sombrías y la necesidad de luchas si queremos sobrevivir**. Informe a al VII Cumbre de los Países No Alineados. Oficina de Publicaciones del Congreso de Estados, La Habana. 1983.

Cayetano Nuñez Rivero, José María. "Panamá, proceso electoral" en **Las fuerzas armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático**. Cuadernos de estrategia, nº48, 1992.

Cefkin, Leo. **Política Internacional Contemporánea**, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1973.

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, **La Función de las Fuerzas Armadas ante el Panorama Internacional de Conflictos**, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 1992.

- **Comunidad iberoamericana en el ámbito de la defensa**. Monografías del CESEDEN, número 32, septiembre 1999, Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid.
- **El derecho de intervención en los conflictos**. Ministerio de Defensa, Madrid, agosto 1995.

Centro Superior de Estudios Estratégicos. **Estrategia y futuro. La seguridad en la comunidad iberoamericana**. Cuadernos de Estrategia número 86, abril 1996, Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid.

Chesnais, Francois, **A Mundializacao do Capital**. Xamá Editora, Sao Paulo 1996.

Cherterman, Simon, **Just war or Just peace? Humanitarian intervention and international law**. Oxford University Press, New Ed edition. 2001.

Child, Jack. **Geopolitics and conflict in South America: quarrels among neighbors**. Praeger special studies. Praeger Scientific. New York, 1985

Clausewitz, Karl von. **De la guerra**. Editorial Labor.

Clinton, Bill y Al Gore. **El pueblo es primero**. Editorial Diana, México, D.F 1993.

Chomsky, Noam y Herman, Edward, **Los guardianes de la libertad**, tr. Carme Castells, Ed. Grijalvo-Mondadori, Barcelona, 1990.

Chomsky, Noam. **Las intenciones del Tío Sam**, Txalaparta, Tafalla, 1994.

- **The new military humanism: lessons from Kosovo**. Pluto Press, 1999.
- **La cultura del terrorismo**. Editorial Popular, Madrid, 2002.
- **El Nuevo orden mundial (y el Viejo). Las intervenciones estadounidenses en América Latina**. Editorial Crítica, Barcelona. 1996.

Chomsky, Noam y Dietrich, Heinz. **La aldea global**. Nafarroa: Ed. Txalaparta, 2002.

Coffey, Peter, **The World Monetary Crisis**. St. Martin's Press, New York 1974.

Collier, Simon, Blackmore, Harold, Skidmore, Thomas. **Enciclopedia de Latinoamérica**. Universidad de Cambridge, Editorial Debate, Madrid, 1987.

Collados, Claudio. **Relaciones Internacionales, Teoría General**, Editorial Arquen, Valparaíso, 1991.

Comité de Ayuda al Desarrollo. **Guidelines on Disaster Mitigation**, París, CAD/OCDE, 1994.

- **Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and costs**, París, CAD/OCDE, serie Conflict. peace and development co-operation, report nº 1. 1998.
- **Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI**, Madrid, CAD/OOCDE/Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

Comité Internacional de la Cruz Roja. **Medidas Nacionales de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario**, Ginebra, CICR, octubre 1991

- **La disponibilidad de armas y la situación de la población civil en los conflictos armados**, Ginebra, CICR, junio 1999
- **El derecho internacional humanitario en el mundo de hoy**, Montevideo, UCUDAL, 1993
- **Resumen de los Convenios de Ginebra**, Editorial CICR, Suiza, 1995.

Commins, Stephen. **Desarrollo en Estados de guerra**, Madrid, Oxfam/CIP/Interpón, 1998.

Connell-Smith, Gordon. **El Sistema Interamericano**, Fondo de cultura económica, México 1971.

Consigli, José Alejandro y Valladares, Gabriel, **Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**, Buenos Aires, CARI, 1997.

Cooper, Robert, **The Post-Modern State and the World Order**, (New York, McGraw Hill, 1996).

Cordero Torres, José María. **Textos Básicos de América**. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.

Costas Trascasas, Milena. **Violencia interna y protección de la persona. Una laguna jurídica del Derecho Internacional**, Valencia, Tirant lo Blanch.

Cueto, Carlos de y Jordán, Javier (coordinadores) **Introducción a los tratados de seguridad y defensa**. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Editorial Comares, Granada, 2001.

Dallanegra Pedraza, Luis, “La Problemática del Orden”, en DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Comp y Coord). **Geopolítica y Relaciones Internacionales**. Buenos Aires, Pleamar, 1981.

- **Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional**. Buenos Aires, Edición del Autor, 2001).
- **El Orden Mundial del Siglo XXI**. Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998.
- **Reformulación del Orden Mundial: el Fin de una “Macro-Etapa”**. Buenos Aires, Edición del Autor, 2003.
- **Relaciones Políticas entre EUA y América Latina: ¿Predominio “monroista” o Unidad Americana?** Buenos Aires, Edición del Autor, 1994.

Dandeker Christopher y Gow James, “Military Culture and Strategic Peacekeeping”, en Erwin Schmidl (ed), **Peace Operations Between War and Peace**, Frank Cass, Londres, 2000.

Danish Institute of international Affaire (DUPI) **Humanitarian intervention: legal and political aspects**, Copenhagen, 1999
<http://www.dupi.dk/www.dupi.dk/htdocs/en11240.ssi>

De Arce y Temes, Álvaro. “La paz y la seguridad en Iberoamérica: la intervención norteamericana y de las Naciones Unidas en las zonas de conflicto”, en **Estrategia y**

futuro. La seguridad en la comunidad iberoamericana. Centro Superior de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia número 86, abril 1996, Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid.

De la Tejera Galí, José Luis. **Debatir la cultura: un pasaporte para no globalizar.** Memorias del III Taller Cultura, III Mundo, III Milenio. Ediciones Atenea, Santiago de Cuba 1999.

De Saint-Exupéry, Patrick. **L’Inavouable. La France au Ruanda.** Les Arènes, 2004.

De Souza Silva, José. “Un epitafio para la “idea de desarrollo” por organizar la hipocresía y legitimar la injusticia”. En: **Selección de lecturas sobre desarrollo y subdesarrollo en el contexto latinoamericano.** Material de Apoyo para Maestría en Sociología en la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Sucre Bolivia. Editado por Mario González Arencibia. Enero del 2005.

Defensa, información y seguridad internacional. Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, 1990.

Delgado Cánovas, Juan Bautista, **El derecho internacional humanitario a la luz del Estatuto y de la jurisprudencia del Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia,** Granada, Editorial Comares, 2000.

Deng, Francis M.; Rothchild, Donald; Zartman, William; Kimaro, Sadikiel; Lyons, Terrence. **Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa,** Brookings Institution Press 1996.

Derbyshire, Ian. **The Politics in United States: from Carter to Reagan.** Cambridge, Chambers, 1988.

Diamint, Rut. **Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar. Proyecto “La cuestión cívico – militar en las nuevas democracias en América Latina.** Universidad Torcuato Di Tella. Fundación Ford. Agosto de 1997.

- **Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas.**
www.oas.org/defaultesp.htm. OEA 1999.

Díaz Alvaro. **El monetarismo en Chile durante el régimen de Pinochet (1983- 1987). El debate sobre la reforma económica.** Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria. Noviembre. 1988.

Díaz Barrado, Cástor **El uso de la fuerza en las relaciones internacionales.** Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.

Díez de Velasco Vallejo, Manuel, **Instituciones del Derecho internacional,** Tecnos, Madrid, 2003 (14ª ed.),

Diena, Julio. **Derecho Internacional.** Editorial Bosch, 1938, Barcelona.

Diez Espinosa, José Ramón. **Historia del mundo actual (desde 1945 hasta nuestros días)** Caja Duero, Universidad de Valladolid, Salamanca, 2000.

Dinstein, Yoram. **War, Aggression and Self-Defence**, Cambridge University Press, Cambridge, 2001 (2ª ed.).

Dinstein, Yoram, Tabory Mala, **War Crimes in International Law**, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1996

- **The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict**, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

Dinstein, Yoram. **War Aggression and self-defence**, Grotius Publications, Cambridge University Press. 1994.

Domestici-Met, Marie-José. “De la ‘injerencia humanitaria’ a la inhibición no humanitaria”, VV AA, **Geopolítica y ayuda humanitaria**, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria nº 5, 1999.

Donini, Antonio. **The policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda**, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper nº 22, 1996. <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP22.pdf>

Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley. **Macroeconomía** (sexta edición) McGraw Hill, España, Madrid 1994.

Driscoll Bárbara A., y Mónica Vereá. **La administración Clinton**. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Dupuy, Paul Michael. "El derecho a la asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo", en **El derecho de injerencia por razones humanitarias**, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario (1993), Universidad de Sevilla. Asamblea Provincial de la Cruz Roja de Sevilla. 1995.

Durán Ros, Manuel, “Percepción de la seguridad en la comunidad iberoamericana de defensa” en **Comunidad iberoamericana en el ámbito de la defensa**, Centro Superior de Estudios Estratégicos. Monografías del CESEDEN, nº 32. Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, septiembre 1999.

Durant, Michael J. **In company of heroes: a true history**. Putman Adult, 2003

Dwight D. Eisenhower, **Waging Peace, 1956-1961**. Garden City, New York, Doubleday, 1965.

Einsestadt, Shmuel Noah, **Los Sistemas Políticos de los Imperios**, Madrid, Revista de Occidente, 1966.

El derecho de injerencia por razones humanitarias, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario (1993), Universidad de Sevilla. Asamblea Provincial de la Cruz Roja de Sevilla. 1995.

Elshtain, Jean Bethke, **Just War Theory**. Oxford, Basil Blackwell, 1992.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, 1974.

Escobar, Arturo. **La Invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo**. Barcelona: Editorial NORMA.1998.

Escola de Cultura de Pau, **Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz**, Barcelona. Icaria Editorial, 2006.

Etxezarreta, Mirem. “Globalización e intervención pública”. En: **Memorias de la VI Jornada de Economía Crítica**. Ponencias Tomo 1, Málaga, 12-14 de marzo 1998.

Fabela, Isidro, **Intervención**, México, 1959.

Fagg, John Edwin. **Cuba Haiti and the Dominican Republic**. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, cop.1965.

Falk, Richard, “The Interplay of Westphalia and Charter Conception of International Legal Order”, en Blach, C. A., y Falk, Richard, (Eds.) **The Future of International Legal Order**, Princeton: Princeton University Press, 1969.

Fattorelli Carneiro, Maria Lucia (comp) **Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania**, Campanha Jubileu Sul Brasil, Contraponto, Rio de Janeiro. 2003

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. **Informe Mundial sobre Desastres**, Ginebra, Federación Internacional. Existen de 1993 a 1997 en castellano. Luego solo en inglés o francés.

Fenwick, Charles G., **Derecho Internacional**, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1963.

Fernandois, Joaquin. La Guerra Fría. **Documentos Universitarios**. Editado por la Vicerrectoría de Comunicaciones de la Universidad Católica de Valparaíso-Chile, 1975.

Fernández de Casadevante Romani, Carlos y Quel, Francisco Javier (eds) **Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional**, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Ferrel, Robert y Natkiel, Richard. **Atlas of american history**. Facts on life, New York, 1993.

Ferrer Lloret, Jaume. **Responsabilidad internacional de los Estados y derechos humanos**, Tecnos-Universidad de Alicante, Madrid, 1998.

Figuerola, Uldaricio. **Organismos Internacionales**. Editorial Lexisnexis. Santiago, 2002.

Findlay, Trevor (ed) **Challenges for the New Peacekeepers**. SIPRI Research Report No. 12. Oxford, 1996

Fisas Armengol. Vicenç, **El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis**, Barcelona, Icaria, 1994.

- **Cultura de Paz y Gestión de Conflictos**, Barcelona, Icaria-Ediciones UNESCO, 1999.

Foner, Philip. **La guerra hispano/cubana/americana y el nacimiento del imperialismo norteamericano**, Vol. I (1895-1898) Madrid : Akal, 1975.

Foreign Policy. **A History of United States**. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1965, Second Edition.

Foucault, Michel, **Un Diálogo Sobre el Poder**, Buenos Aires, Alianza, 1981.

- **La guerra como racismo**. Archipiélago. VI. 7, 1991.

Frattoni, Eric. **ONU. Historia de la corrupción**. Madrid, Espasa, 2005.

Hartmann, Frederick H. **Las Relaciones Internacionales**, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1998.

Hilderbrand, Robert C. **Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security** (Paperback) The University of North Carolina Press February 1, 2001.

Friedman, Milton. **Libertad de elegir**. España. Ediciones Grijalbo. 1980

Frost, Ellen. **Globalization and National Security: A strategic agenda. The Global Century**. Globalization and National Security. Cap. 2. Institute for National Strategic Studies. Washington D.C. 2001.

Fukuyama, Francis. **El fin de la historia y el último hombre**. Ed. Planeta. Barcelona, 1992.

Furtado, Celso. **Teoría y Política del Desarrollo Económico**. Siglo XXI. Editores, S.A., México Primera Edición en Español 1968.

Gaddis, John Lewis. **Surprise, Security, and the American Experience**. Cambridge, Harvard University Press, 2004.

Galeano, Eduardo. **Las Venas Abiertas de América Latina** (Quincuagésima segunda edición). Siglo XXI Editores. Bogotá, 1988.

García Bauer, Carlos. **Los Derechos Humanos preocupación Universal**, Ed. Universitaria, Guatemala, 1960.

García Caneiro, José y Vidarte, Francisco Javier. **Guerra y filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento**. Valencia, Editorial Tirant lo Blanche, 2002.

García Paez, Benjamín (comp.) **Ensayos sobre teoría del crecimiento endógeno**. Universidad Autónoma de México. Facultad de Economía. División de Postgrado, México 1995.

García Picazo, Paloma, **Las Relaciones Internacionales en el Siglo XX: La contienda teórica**, UNED, Madrid, 1998.

- **Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales. Tres lecciones de autodeterminación y algunas consideraciones indeterministas**, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid y Barcelona, 2000.

García San José, Daniel. **Los derechos fundamentales en la sociedad europea del siglo XXI**. Capítulo I: “El modelo de sociedad democrática enunciado en el Convenio”. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2001.

García- Sayán Diego et alter. **Honoring Right and Keeping the Peace**. New York: Aspen Institute, 1995.

Garzón Valdes, Ernesto, “Intervencionismo y paternalismo” En **Ética, derecho y política**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

Gavaldá, Marc. **La recolonización: Repsol en América Latina: invasión y resistencias**, Barcelona, Icaria, 2003

Ghasmann Bissainthe, Jean. **Paradigma de la Migración Haitiana en República Dominicana**. Editoras Búho, Santo Domingo, 2002.

Giddens, Anthony. **El mundo desbocado**. Taurus, Madrid, 2000.

Gibert, M^a Dolors, Gradín, Carlos y Vicens, Joan Albert. **Las cifras de la desigualdad**. Cuaderno de Trabajo, Intermón/Octaedro, Barcelona, 1996.

Gil Gil, Alicia, **El Genocidio y Otros Crímenes Internacionales**, Centro Francisco Tomás y Valiente-UNED Alzira-Valencia, Valencia, 1999.

- **Derecho Penal Internacional**, Tecnos, Madrid, 1999.

Goldstone, Jack (editor) **The encyclopedia of political revolution**. Fitzroy Dearborn Publishers, London, 1998

Gómez Robledo, Antonio, **El Ius Cogens Internacional, Estudio Histórico-crítico**, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, D.F., 1982

- **Vita et Opera**, México, 1996.
- **La seguridad colectiva en el continente americano**. UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) México D.F., 1960.

González Arencibia, Mario. “De la teoría del crecimiento al desarrollo humano sostenible” en: **Selección de lecturas sobre desarrollo y subdesarrollo en el contexto latinoamericano**. Material de Apoyo para Maestría en Sociología en la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Sucre Bolivia. Editado por Mario González Arencibia, Enero del 2005.

- **Globalización, Economía Internacional y Estrategias de Desarrollo**. Tesis de Maestría en Economía Internacional, CIEI La Habana Junio de 1998.
- “Globalización: sus implicaciones para los países subdesarrollados”. En: **Debatir la cultura: un pasaporte para no globalizar**. Memorias del III Taller Cultura, III Mundo, III Milenio.(Editor José Luís de la Tejera Galí) Ediciones Atenea, Santiago de Cuba 1999.

González Campos, Julio D. Sánchez Rodríguez, Luis I. Saez de Santa, M. Paz Andrés María. **Materiales de Prácticas De Derecho Internacional Público**. Segunda Edición Editorial Tecnos S.A., 1992. Madrid.

González Pérez, Jesús. **El Derecho a la Tutela Jurisdiccional**. Madrid. Civitas, 1993.

Gramajo, Juan Manuel, **El Estatuto de la Corte Penal Internacional**, Buenos Aires, Depalma, 2003

Gray, Christine. **International Law and the Use of Force**, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Gross Espiell, Hector. **Intervención Humanitaria y Derecho de la asistencia humanitaria**. Colección de la Academia de Derecho Internacional, La Haya.

Grossi, Rafael Mariano, **Kosovo. Los límites del intervencionismo humanitario**, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Buenos Aires.

Grullón, Ruddy. **Haití-Historia Breve**. Ediciones Altamar, República Dominicana, 2000

Guérin, Miguel Alberto. **Cuadernos de Documentos para Historia de América**. Material de uso interno cátedra Historia de América III. Instituto de Historia Americana. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa, 2003.

Guevara, Ernesto. **La guerra de guerrillas**. INRA, Cuba.

Gluksmann, André. **El discurso de la guerra**. Anagrama. Barcelona. 1969.

Gunder-Frank, André. **América Latina: subdesarrollo o revolución**. México, Ed. ERA, 1963.

Guzmán Carrasco, Marco Antonio. **No Intervención y Protección Internacional de los Derechos Humanos**, Editorial Universitaria, Quito Ecuador, 1963.

Habermas, Jürgen, **Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid, Trotta, 1998

- **La inclusión del otro**, Barcelona, Paidós, 1999

Halperin Donghi, Tulio. **Historia contemporánea de América Latina**. Madrid, Alianza Editorial, 1993.

Hamill, Hugh M. (ed.) **Caudillos: Dictators in Spanish America**. Norman y Londres: University of Oklahoma Press, 1992.

Hardt, Michael y Negri, Antonio, **Imperio**, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 2000.

Hayek, Alfred Von. **El camino de la servidumbre**. New York, Vikigs Books, 1984.

Hehir, Brian Jr. "Military intervention and Nacional Sovereignty" en Moore, Jonathan (ed) **Moral dilemmas in humanitarian intervention**, Rowan & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1998.

Held, David. **Un pacto global**, Taurus, Madrid, 2005.

Hernández Sánchez - Barba, Mario, **Historia de Estados Unidos de América. De la república burguesa al poder presidencial**. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1997.

Hernández Sánchez - Barba, Mario. "Nicaragua y el ejército sandinista" en **Las fuerzas armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático. 1980 - 1990**.

Hernández Alonso, Juan José. **Los Estados Unidos de América: historia y cultura**. Ediciones Colegio de España, Salamanca, 1996.

Hevia, Jorge, **La injerencia humanitaria en situaciones de crisis**, Publicaciones obra social y cultural CajaSur, Córdoba, 2001.

Hobsbawn, Eric. **Historia del siglo XX 1914 -1991**. Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona 1995.

Hobsbawn, Eric. **La era del imperio. 1875-1914**. Ediciones Crítica, Barcelona, 2001.

Hoffmann Stanley, “Equilibrio de Poder”, en **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Madrid, Aguilar, 1974.

Hofstadter, Richard. **Los historiadores progresistas**, Buenos Aires : Piados, 1968.

Hormazábal, Fernando. **Tratados internacionales relacionados con materias bélicas**. Tomo I, Academia de Guerra, Ejército de Chile, Ministerio de Defensa, Santiago de Chile, 1977.

Horwitz, Robert H., (ed) **Los fundamentos morales de la República Norteamericana**, REI Argentina, Buenos Aires, 1986

Huesa Vinaixa, Rosario (ed.) **Derechos Humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva: intersección de sistemas**, Ed. Marcial Pons, 2007.

Huntington, Samuel. **El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Paidós. Barcelona. 1997

IECAH, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. **La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente**, Madrid. IECAH. 2005

IECAH, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. **La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más.**, Madrid. IECAH. 2006

Ignatieff, Michael. **El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna**. Taurus, Madrid, 1999.

Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”- UNED (ed.), **Guía de recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa**, Madrid, 2003.

Jaguaribe Helio, **Desarrollo Económico y Desarrollo Político**, Buenos Aires, EUDEBA, 1968.

James, Harold. **The End of Globalization: Lessons from the Great Depresión**. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2001.

Jáudenes, Lameiro, José. “La intervención en las relaciones internacionales. Intervenciones lícitas e ilícitas” en **El derecho de intervención en los conflictos**. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, agosto 1995.

Jaulin, Robert (ed). **La descivilización .Política y práctica del etnocidio**. Editorial Nueva Imagen. México. 1979.

Jiménez de Aréchaga, Eduardo, **El derecho internacional contemporáneo**, Madrid, 1980.

- **Derecho internacional público**, Montevideo, 1995, t. II.

Jomini, Henri Antonie. **Compendio del arte de la guerra**. Ministerio de Defensa, Madrid, 1991.

Jones, Maldwyn. **Historia de Estados Unidos. 1607 - 1992**. Cátedra, Madrid, 1996.

Jorge Urbina, Julio. **Derecho Internacional Humanitario. Conflictos armados y conducción de las operaciones militares**, Santiago de Compostela, 2000.

- **Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario. Desarrollo y aplicación del principio de distinción entre objetivos militares y bienes de carácter civil**, Valencia, 2000.

Kant, Emmanuel, **Teoría y práctica: en torno al tópico: "tal vez eso sea lo correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"**; Madrid, Tecnos, 1986

Kanter, Arnold y Brooks, Linton, (eds), **U. S. Intervention Policy for the Post-Cold War World**. New York, Norton, 1994.

Kelsen, Hans. **The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems**. New York. Frederick A. Praeger, 1964.

- **Principios de Derecho Internacional Público**, Buenos Aires, El Ateneo, 1965.
- **Teoría pura del derecho**. Universidad Autónoma de México. México. 1986

Kene, Peter B., (compilador), **Managing the World Economy. Fifty Years after Bretton Woods**, Washington DC Institute for International Economics, septiembre de 1994.

Kennedy, Paul. **Hacia el Siglo XXI**, Barcelona, Plaza & Janes, 1993.

Kennan, George F. **Memoirs**. Boston: Little Brown, 1967.

Kissinger, Henry. **American Foreign Policy**. New York: W. W. Norton & Company, 1974.

- **La diplomacia**. New York: Simon & Schuster, 1994

Klep Christ and Winslow Donna, 'Learning Lessons the Hard Way: Somalia and Srebrenica Compared', en Schmidl, Erwin (ed), **Peace Operations Between War and Peace**, Routledge, Londres, 2000.

Koch de Berti, María Celeste, **La evolución de los principios fundamentales que gobiernan las relaciones internacionales conforme la Carta de las Naciones Unidas: protección internacional de los derechos humanos (respeto de los derechos humanos) vis-a-vis el concepto de soberanía estatal y la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados**, ISEN, 1996, Buenos Aires.

Kouchner, Bernard. **Les Guerriers de la Paix**, Paris, Grasset, 2004.

Kreimer, Juan Carlos y Nerio Tello (ed). **Diccionario de movimientos del siglo XX**. Buenos Aires, Longseller. 2003.

Krugman, Paul **Desarrollo, Geografía y Teoría Económica**. Antoni Bosch editor, S.A. Barcelona 1995.

Kurz, Heinz D. y Salvatori, Neri. La “nueva” teoría del crecimiento: vino viejo en odres nuevos. En: **Ensayos sobre teoría del crecimiento endógeno**. Compilador Benjamin García Paez. Universidad Autónoma de México. Facultad de Economía. División de Postgrado, México 1995.

Lama, Jorge. **La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa**. Wilson Center, Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO, Santiago de Chile, 1998.

Lagelée, Guy y Manceron, Gilles. **Conquista mundial de los derechos humanos**. UNESCO, 1998.

Larrea Alba, Luis. **La defensa del Estado en los cuatro frentes**. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1972.

Laurence Tim, **Humanitarian Assistance and Peacekeeping: An Uneasy Alliance?**, Royal United Services Institute for Defence Studies, London, 1999.

Lellouche, Pierre. “Influencia de las nuevas tecnologías sobre las concepciones estratégicas actuales” en Castells, Manuel et al. **Impacto en las tecnologías avanzadas sobre el concepto de seguridad**. FEPRI, Madrid, 1987.

Lemkin, Raphaël. **Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress**, Carnegie Endowment for International Peace, New Jersey, 2005, p.91. Publicación original: Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, 1944, p. 80. Traducción del Equipo Nizkor.

- “Actos que representan un peligro general (interestatal) considerados como delitos contra el derecho de gentes.” Discurso V Conferencia Internacional para Unificación del Derecho Penal, celebrada en Madrid en octubre de 1933, <http://www.saltana.org/2/arg/62.htm>

Liceras, Soroeta (ed.) **Cursos de Derechos Humanos de Donosita-San Sebastián**. Volumen V. Bilbao, Universidad del País Vasco, 2005.

Lillich, Richard B., ed. **Humanitarian Intervention and the United Nations**. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973.

Liska George, **Imperial América, The International Politics of Primacy**, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1967.

Llanos Mansilla, Hugo. **Teoría y Práctica del derecho Internacional Público**. Tomos I y II, Editorial Jurídica de Chile, 1990.

Llenderozas, Elsa. **La participación en Operaciones de Paz y la integración regional: el caso argentino**. Premio Internacional de Ensayo Paz y Seguridad en las Américas. Woodrow Wilson Center- FLACSO Chile. 1998 Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Mar del Plata, Noviembre 5-8, 1997.

- **Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta** Universidad de Buenos Aires Prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association San Juan, Puerto Rico March 15 æ 18, 2006 <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderozas-lasamar06.pdf>

Leonart y Amselm, Anselmo. **Derecho de los estados a disponer libremente de los recursos naturales**. Colección de Estudios Internacionales. Consejo Superior de Investigación Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1976.

Loprete, Carlos A. y McMahon, Dorothy. **Iberoamérica, síntesis de su civilización**. Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1974.

Lozano, Pedro. **Relaciones Internacionales**. Vol. 1, "El gran consulado" de la Segunda Guerra Mundial a la coexistencia, 1939- 1975. Vol. 2, "El directorio mundial" de la distensión al tiempo post-soviético, 1976-1994, EUNSA, Pamplona, 1994.

- **De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo XX**, EUNSA, Pamplona, 2001.

Lozano, Wilfredo. (Editor) **La Cuestión Haitiana en Santo Domingo, (FLACSO-Dominicana)**, Impreso Amigo del Hogar, República Dominicana, 1992.

Luhmann, Niklas **Poder**, editorial Anthropos, Universidad Iberoamericana, Barcelona, 1995.

Lukes, Steven "Cinco fábulas sobre los derechos humanos" en Shute, Stephen y Hurley, Susan (eds) **De los derechos humanos**, Valencia Villa, Trotta, Madrid, 1998.

Lynch, John. **Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850**. Madrid: Editorial

MAPFRE, 1993

- **América Latina, entre colonia y nación.** Barcelona: Ed. Crítica, 2001.

Lyons, Gene y Mastanduno, Michael, (Eds.), **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention.** Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

Mangas Martín, Araceli. **Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario,** Salamanca, 1990.

Marcani, Salvador, (editor), **Macroeconomía y economía política en dolarización,** Quito, Abya-Yala/Ildis/Uasb. 2001.

Marichal, Carlos. **A century of Debt Crises in Latin America, 1820-1930,** Princeton University Press, 1989.

- **La deuda externa: el manejo coactivo en la política financiera mexicana, 1885-1995,** Mimeo, México, 1999.

Mariño Menéndez Fernando M. (ed), **Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación,** Madrid, Universidad Carlos III de Madrid e Boletín Oficial del Estado (coeditori), 1996.

Martí, José. "Nuestra América", En: **Obras Completas,** tomo 6, Editora Nacional de Cuba, 1962.

- "Conferencia Monetaria Internacional Americana". **Obras Completas,** Tomo VI. Editora Nacional de Cuba, La Habana 1963.

Martínez, Osvaldo. **Tercer Mundo y Economía Mundial.** Selección de trabajos. Editora Política, La Habana 1983.

Martínez de Salinas Alonso, María Luisa. Iberoamérica. Dependencia y contrastes en Historia del Mundo actual. Desde 1945 hasta nuestros días.

Martínez de Salinas Alonso, María Luisa, "Capítulo 19. Las naciones iberoamericanas. De la Segunda Guerra Mundial a la actualidad" en Paredes Javier (editor.) **Historia Universal contemporánea**

Márquez Carrasco, María del Carmen, **Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional,** Tecnos, Madrid, 1998

Márquez, Padilla Paz Consuelo y Mónica Vereá Campos. **La administración Bush.** México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Marquina, Antonio. "La desinformación y los servicios de información" en **Defensa, información y seguridad internacional.** Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, 1990.

Martínez, Pablo Carlos. **La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina.** UDAPDE, La Paz, 2002.

Maynes, Charles William, “Two Blasts Against Unilateralism”, en “Understanding Unilateralism in Historic Perspective”, en Understanding Unilateralism in US Foreign Policy, Londres, RIIA, 2000.

McCain, Morris. **Control de armamentos.** Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.

McNamara, Robert. **Address to the Board of Governors of the World Bank.** Septiembre 27 1971.

Mello, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

Merk, Frederick. **Manifest Destiny and Mission in American History.** New York: Alfred Knopf, Inc, 1970.

Miná, Gianni (Coord. y Comp.), **Un Mundo Mejor es Posible,** Buenos Aires, Ediciones Le Monde Diplomatique, 2002.

Minear, Larry, van Baarda, Ted y Sommers, Marc. **NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis,** Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper n° 36, 2000.

Minsburg, Nahum, Valle, Héctor W. (Edit.) **El Impacto de la Globalización: La Encrucijada Económica del Siglo XXI,** Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1994.

Montaño Jorge, **Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992,** México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Moore, Jonathan (ed) **Moral dilemmas in humanitarian intervention,** Rowan & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 1998.

Morales Padrón, Francisco. “América en el siglo XXI .- Las relaciones interamericanas en el siglo XX” en _Navarro García, Luis (coordinador) **Historia de las Américas IV.** Alhambra Longman, Universidad de Sevilla, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid, 1991.

Morán Orti, Manuel. **Capítulo 14. La evolución de Estados Unidos en la Segunda Mitad del siglo XX** en Paredes, Javier, **Historia universal contemporánea**

Morgenthau, Hans, **Política de Poder entre las Naciones: La Lucha por el Poder y por la Paz,** Buenos Aires, Sudamericana, 1963.

Morris, Richard, **Documentos Básicos de Historia dos Estados Unidos,** Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1956.

Mouffe, Chantal, **El retorno de lo Político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**. Barcelona, Paidós, 1999

Myrdal, Gunnar. **Asian drama: An inquiry into the poverty of nations**. Harmondsworth: Penguin. 1968.

- **The challenge of world poverty**. London: Allen & Unwin 1970.

Navarro García, Luis (coordinador) **Historia de las Américas IV**. Alhambra Longman, Universidad de Sevilla, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid, 1991.

Navarro García, Luis América en el siglo XX. Introducción, en Navarro García, Luis (coordinador) **Historia de América IV**. Alhambra Longman, Universidad de Sevilla, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid, 1991.

Núñez, Manuel. **El Ocaso de la Nación Dominicana**. Santo Domingo. Editora Letra Grafica. 2da. Edic. (2001).

Negri, Antonio, **The Savage Anomaly**, (trad. Michael Hardt). Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991.

- **Insurgencies: Constituent Power and the Modern State**, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

Nye, Joseph S. Jr., **The Paradox of American Power**, Oxford University Press, New York, 2002.

Ocampo, José Antonio en el Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", en **Homenaje a don Raúl Prebisch**. Santiago de Chile. 28 de Agosto de 2001.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies**, Nueva York, OCHA, agosto, 1999.

Ohmae, Kenichi. **El Fin del Estado-Nación**. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.

Ojinaga Ruiz, Rosario. **Emergencias Humanitarias Y Derecho Internacional : La Asistencia A Las Víctimas**. Editorial Tirant Lo Blanch, 2005.

Orihuela Calatayud, Esperanza. (ed.), **Derecho Internacional Humanitario. Tratados Internacionales y otros textos**. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998.

Ortiz, Eduardo. **El Estudio de las Relaciones Internacionales**, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Orrego Vicuña, Francisco. **La Democracia Representativa en el Sistema Interamericano**. Ed. Arancibia, Santiago de Chile, 1963.

Oxfam Internacional. **An End to forgotten emergencies?**, Washington, Oxfam internacional, mayo, mimeo. 2000.

Paine, Thomas, **Los derechos del hombre**; México, Fondo de Cultura Económica, 1996

Paredes, Javier (coordinador) **Historia Universal contemporánea. II**. Editoria Ariel S. A., Barcelona, 1999.

Pastor Ridruejo, José Antonio. **Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales**, Tecnos, Madrid, 2003 (9ª ed.).

Paterson, Thomas G. **Major Problems in American History**. Series. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1983.

Pattee, Ricardo. **Haití Pueblo Afroantillano**, Ediciones Cultura Hispánica; Madrid, España 1956.

Paunovic, Igor. **Growth and Reforms in Latin American and the Caribbean in the 1990s**, Serie Reformas Económicas 70, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

Pearson, Freferic y Rochester, J. Martín. **Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI** (4ª edición), McGraw Hill, Colombia, 2000.

Peral Fernández, Luis. **Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz**, Trotta, Madrid, 2001.

Pereira, Juan Carlos **Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)**, Madrid, Akal Editor, 1983.

- (coordinador) **Historia de las relaciones internacionales contemporáneas**. Ariel, Historia, Barcelona, 2001.

Pereira, Juan Carlos y Martínez-Lillo, Pedro Antonio (eds.), **Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales**, Madrid, UCM, 1995.

Pereira Castañares, Juan Carlos. “El nuevo orden de Yalta. La ONU y la Doctrina Truman; el Plan Marshall y la OTAN” en Beneyto, José María; Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (directores). **Europa y Estados Unidos: una historia de la relación atlántica en los últimos cien años**. Biblioteca Nueva, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2005.

Pérez de Armiño, Karlos, (compilador). **Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo**, Icaria – Hegoa. 2001.

Pérez González, Manuel. **Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco**, Tecnos, Madrid, 1993.

Pérez-Prat, Luis, **Sociedad civil y Derecho internacional**, Tirant lo blanch, Valencia, 2004.

Perkins, Dexter, **Historia de la Doctrina Monroe**. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1964.

Perkins, John. **Confissões de um Assassino Econômico**, Cultrix, São Paulo, 2005.

Pierre Charles, Gerard, **Política y Sociología en Haití y Republica Dominicana**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.

Pierre M, Gallois. **Los Caminos del Poder**. Madrid, España, Ediciones Ejercito, 1992.

Planas Suárez, Simón. **La doctrina Monroe**. Empresa El Cojo, Caracas, 1967.

Prebisch, Raúl, **Una nueva política comercial para el desarrollo**, Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, 1964.

Proyecto Esfera. **Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre**. Editado en español por Intermón Oxfam, Barcelona, 2004. 3ª versión

Puig, Juan Carlos, Irureta, Hugo, Colombo de Imaz, Delia, **Historia Política Contemporánea (1914-1939)**, Buenos Aires, Edición de los Autores, 1968.

Puig, Juan Carlos. **Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana**. Caracas, Venezuela, Universidad Simón Bolívar, 1980.

- **Derecho de la Comunidad Internacional**. Buenos Aires., Depalma, 1974, Vol. I, Parte General.

Quero Rodiles, Felipe. “Intervenciones en Centroamérica” en **El derecho de intervención en los conflictos**. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, Madrid, agosto 1995.

Quesada Mateo, Carlos A. “Marco conceptual para la definición del desarrollo sostenible”. En: Segura, Olman (comp) **Desarrollo sostenible y políticas económicas en América Latina**. San José Costa Rica, 330.9 D441d, 1992.

Raich, Jordi. **El espejismo humanitario. La especie solidaria al descubierto**. Debate, Barcelona, 2004.

Rama, Carlos M. **Historia de América Latina**. Barcelona, Editorial Bruguera, 1982.

Ramón Chornet, Consuelo. **¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en derecho internacional**. Trotta, Madrid, 1995.

- Problemas actuales del derecho internacional humanitario: V jornadas de derecho internacional humanitario. Servicio de Publicaciones, Cruz Roja Española, Universitat de València, 2001.

Ramonet, Ignacio, **El Mundo en la Nueva Era Imperial**, Buenos Aires, Ediciones Le Monde Diplomatique, 2002.

Ramos, Joseph, **Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva**, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, 1994.

Rawls, John. **El derecho de gentes**. Paidós. Barcelona. 2001

Reinoso Pereira, Cristina. “Del principio de no intervención al Derecho de injerencia”. En **El derecho de intervención en los conflictos**. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, Madrid, agosto 1995.

Remiro Brotons, Antonio, **La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA** Publicaciones del real Colegio de España, Bolonia, 1972.

- “¿Una nueva Carta para un nuevo orden? Un apunte sobre la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad”, en Tamales, Ramón (ed.), **Entre Bloques y Globalidad, Cursos de Verano de El Escorial 93-94**, Editorial Complutense, Madrid, 1995.
- **Civilizados, bárbaros y salvajes en el Nuevo Orden Internacional**. Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- **Derecho internacional público**, Madrid, 1997.
- “Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada” en **Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional**, V, Rústica. 2001.
- “Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los democráticos señores”, en: **Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz** 2003, Universidad del País Vasco.

Renouvin, Pierre. **Historia de las Relaciones Internacionales: siglo XIX y XX** (3ª edición), Akal, Madrid, 1998.

Renouvin, Pierre y Macías, Abdiel, **Introducción a la historia de las Relaciones Internacionales** (1ª edición en español), Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Rey, Francisco (1999), “La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación”, Unidad de Estudios Humanitarios, **Los desafíos de la acción humanitaria**, Icaria, Barcelona, 1999.

Rey, Francisco y De Currea Lugo, Víctor. **El debate humanitario**. Cuadernos para el debate de MSF, 2002.

Rey, Francisco, Urgoiti, Ana. **Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria**, Fundación La Caixa, Barcelona. 2005.

Riquelme Cortado Rosa, “El pretendido incremento de miembros y la más adecuada representación equitativa del Consejo de Seguridad”, en **Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España**, Madrid, vol. 2 (1999),

Robert, Jacques (compilador) **Espíritu de la Defensa**. Colección Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid, 1992.

Roberts, Adam. **Humanitarian Action in War**, Adelphi Paper 305, IISS, Oxford University Press, Oxford, 1996.

- “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa”, Unidad de Estudios Humanitarios, **Los desafíos de la acción humanitaria**, Barcelona, Icaria, 1999.

Rodríguez Demorizi, Emilio. **Invasiones Haitianas de 1801, 1805 y 1822**. Editora del Caribe C.porA.; Ciudad Trujillo, Rep. Dominicana, 1955.

Rodríguez Villasante y Prieto, José Luis y otros, **Derecho Internacional Humanitario**, Ed. Tirant lo Blanch, 2ª ed, Valencia, 2007.

Rodrik, Dani. **¿Cómo hacer que la apertura funcione? La nueva economía global y los países en desarrollo**. Bogotá, TM Editores/Overseas Development Council, 2000.

Roldán Barbero Javier, **Democracia y derecho internacional**, Madrid, Civitas, 1994.

Roig Obiol, Joan. **Atlas histórico**. Vicens Vives, Barcelona, 1995.

Rojas Aravena, Francisco (editor). **Cooperación y seguridad internacional en las Américas**. FLACSO Chile, Santiago de Chile, 1999.

Roosevelt, Elliott. **As He Saw It**, Greenwood Press, 1946.

Rorty. Richard, **Verdad y progreso**, Ed. Paidós, España, 2000.

Rosenau, James N. y Czempel, Ernst-Otto (ed), **Governance without Government, Governance without Government: Order and Change in World Politics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Rousseau, Charles. **Derecho Internacional Público**, ediciones Ariel, Barcelona 1966.

Rubio Cordón, José. “La comunidad iberoamericana ante la actual coyuntura mundial” en **Las fronteras del mundo hispánico**. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Cuadernos de Estrategia 39, Ministerio de Defensa, Madrid, diciembre 1991.

Ruiz Diaz, Hugo. “Dívida Odiosa ou Dívida Nula”, en Fattorelli Carneiro, Maria Lucia (comp) **Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania**, Campanha Jubileu Sul Brasil, Contraponto, Rio de Janeiro. 2003.

Ruiz Ruiz, Florentino **Derechos humanos y acción unilateral de los Estados**, Universidad de Burgos, Burgos, 2000.

Saavedra Lama, Carlos, **Por la paz de las Américas**, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1937.

Said, Edward W. **Cultura e imperialismo**. Barcelona: Colección Argumentos, 1996.

Salas Larrazábal, Ramón. **Seguridad, Paz y Defensa**, Ministerio de Defensa, Madrid, 1995.

Salmoral, Manuel Lucena et al. **Historia de Iberoamérica**. Tomo III, Historia contemporánea. Madrid: Ediciones Cátedra, S.A., 1998.

Sanahuja, José Antonio. **La ayuda humanitaria y de emergencia en España, La realidad de la ayuda** 2000., Intermón, Madrid, 2000.

- La “Cumbre del Milenio+5” y la gobernanza del sistema internacional: ¿Reforma o parálisis –Un informe de situación ante la Cumbre de Nueva York, septiembre 2005. Madrid, CIP, 2005.
<http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Informes/Verdes/SANAHUJA,%20Jos%C3%A9%20Antonio,%20La%20Cumbre%20del%20Milenio%20+%205.pdf>

Sanchez Legido, Antonio, **Jurisdicción Universal Penal y Derecho Internacional**, Valencia, 2004.

Sánchez Méndez, José. “La influencia de los militares en la política iberoamericana” en **Comunidad iberoamericana en el ámbito de la defensa**. Centro Superior de Estudios Estratégicos. Monografías del CESEDEN, número 32, septiembre 1999, Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid.

Santiago, Teresa. **Justificar la guerra**, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/ Miguel Ángel Porrúa, Colección Biblioteca de Signos, México, 2001

Schlesinger, Arthur Jr., “Unilateralism in Historic Perspective”, en **Understanding Unilateralism in US Foreign Policy**, Londres, RIIA, 2000.

Schmidl, Erwin (ed), **Peace Operations Between War and Peace**, Routledge, Londres, 2000.

Scocpol, Theda. **States & Social Revolutions**. EEUU: Cambridge University Press, 1979.

Securing Haiti's Transition: Reviewing Human Insecurity and the Prospects for Disarmament, Demobilisation, and Reintegration, Robert Muggah, Small Arms Survey, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, octubre de 2005.
<http://www.haiti-info.com/IMG/pdf/sas-hti-apr.pdf>

Segura, Olman (comp) **Desarrollo sostenible y políticas económicas en América Latina**. San José Costa Rica, 330.9 D441d, 1992.

Seoane, José y Taddei, Emilio (Compiladores), **Resistencias Mundiales: De Seattle a Porto Alegre**, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

Sherwood, Robert E. **Roosvelt y Hopkins; una historia íntima**, Ed. Janés, Barcelona, 1950.

Shute, Stephen y Hurley, Susan (eds) **De los derechos humanos**, Valencia Villa, Trotta, Madrid, 1998

Silié, Rubén, Carlos Segura .**Hacia una Nueva Visión de la Frontera y de las Relaciones Fronterizas**, FLACSO- Dominicana, Editora Búho, República Dominicana, enero 2002.

- **Una Isla para Dos**, FLACSO-Dominicana (editores), Diagramación e Impresión Mediabyte S.A., República Dominicana, 2002.

Silié, Rubén. **Raíces Históricas de la Crisis Haitiana**. Asociación de Estados del Caribe, 2004.

Silva Herzog, Jesús. **Breve Historia de la Revolución Mexicana**. México, Fonde de Cultura Económica, 1973.

Silva Bascuñan, Alejandro. **Derecho Político, Ensayo de una Síntesis**. Ed. Jurídica de Chile. 1980.

Skidmore, Thomas y Smith, Peter. **Historia contemporánea de América Latina, América latina en el siglo XX**. Crítica, Barcelona, segunda edición, mayo de 1999.

Smith Jr., Edmund, **Intervención yanqui en Argentina**, Ediciones Palestra, Buenos Aires, 1965.

Smith, Gaddis. **The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1993**. New York, Hill and Wang, 1994.

Sohr, Raul. **Claves para Entender la Guerra**, Ediciones Mondadori, Santiago, 2003.

Soroeta Liceras, Juan (dir.), **Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional. Cursos de Derechos Humanos de Donosti-San Sebastián**, Vol. VI. 2006.

Soros, George. **La Crisis del Capitalismo Global: La Sociedad Abierta en Peligro**, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.

Sørensen, Georg. **Development in Fragile/Failed States** Failed States Conference Purdue University, 1999.
www.ippu.purdue.edu/failed%5Fstates/1999/papers/Sorensen.html

- **Sovereignty, Security, and State Failure** Failed States Conference Purdue University, 2000
www.ippu.purdue.edu/failed%5Fstates/2000/papers/sorensen.html

Steinbruner, John D. **Restructuring American Foreign Policy**. Washington D.C., Brookings Institution, 1989.

Stiglitz, Joseph E., **El Malestar en la Globalización**, Buenos Aires, Taurus, 2002.

Stoessinger, John G., **El Poderío de las Naciones**, México, Gernika, 1980.

Sunkel, Osvaldo. “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”. En: **Material Docente de Doctorado de Economía Internacional**, Editora Miriam Etxezarreta, con el patrocinio de la Cooperación española, La Habana enero 1999.

Swinarski, Christoph, **Introducción al derecho internacional humanitario**, San José, de Costa Rica, C.I.C.R.-I.I.D.H., 1984

- **Principales nociones e instituciones del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana**, San José, de Costa Rica, I.I.D.H., 1991
- “Derecho Internacional Humanitario – Sistema de protección de la persona humana”, en **La protección jurídica internacional de la persona humana y el problema de los indocumentados**, Buenos Aires, Zavalía, 1991.

Tamames, Ramón (ed.), **Entre Bloques y Globalidad, Cursos de Verano de El Escorial 93-94**, Editorial Complutense, Madrid, 1995.

Thomas, Gordon. **Las torturas mentales de la CIA**. Ediciones B, 2006. Madrid.

Ticona Postigo, Victor. **El debido proceso y la demanda civil**. Ed Rodhas. 2º edición. Lima-peru 1999.

Toffler Alvin, **La Tercera Ola**, Barcelona, Plaza y Janes, 1980.

Tönnies, Ferdinand, **Comunidad y Sociedad**, Buenos Aires, Edit. Losada, 1947.

Torre, Juan Carlos. **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**, Buenos Aires; Paidós, 1998.

Toussaint, Eric. **La Bolsa o la Vida, Las Finanzas contra los Pueblos**, Clacso, Buenos Aires, 2004.

Touraine, Alain, **Post-Industrial Society**, New York, Random House, 1971.

Truman, Harry S. **Memorias: 1945, año de decisiones**, Ed. Vergara, Barcelona, 1956.

Toynbee, Arnold. **La guerra y los neutrales**. Editorial Vergara, Barcelona, 1964.

Tugendhat, Ernest, **Justicia y derechos humanos**; Barcelona, Publicaciones Universitat de Barcelona, 1992.

Tulchin, Joseph. **The aftermath of war. World War I and U.S. policy toward Latin America**. New York University Press, New York, 1971.

Tse Tung, Mao. **La guerra de guerrillas**. Editorial Huemul S. A, 1965.

Tzu, Sung. **El arte de la guerra**. Biblioteca de la sabiduría oriental, RBA, Barcelona, 2002.

Understanding Unilateralism in US Foreign Policy, Londres, RIIA, 2000.

Urbina J., Jorge, **Derecho internacional humanitario, conflictos armados y conducciones de las operaciones militares**, La Coruña, 2000.

Urrutia, Miguel, **Una visión alternativa: la política monetaria y cambiaria en la última década**, Borradores de Economía No 207, Banco de la República, Bogotá D.C. 2002.

Uxó Palasi, José. Centralidad de las desviaciones en la información sobre defensa en **Defensa, información y seguridad internacional**. Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, 1999.

VV AA. Instituto Internacional Henry Dunant. **Las dimensiones internacionales del Derecho humanitario**. Madrid: Tecnos-UNESCO, 1990.

- **Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Manuel Diez de Velasco**, Madrid, Tecnos, 1993.
- **La política exterior española en el siglo XX**, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994.
- “La reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Informe analítico de la práctica de la Organización” (reporte), en: Escuela Diplomática, **Jornadas sobre el**

Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas, Madrid, Collección Escuela Diplomática nº2, 1995.

- **Las Naciones Unidas en la nueva sociedad internacional**, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- **Las Naciones Unidas hoy**, Sevilla, Fundación El Monte, 1995.
- **III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. El Derecho de Injerencia por razones humanitarias**, Sevilla, 1995.
- **Geopolítica y ayuda humanitaria**, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria nº 5, 1999.

Valle Labrada, Rubio. **Introducción a la Teoría de los Derechos Humanos**. Editorial Civitas S.A., primera edición, 1998, España.

Van Wynen, Thomas y Thomas A.j. Jr. “La Intervención en Defensa de la Democracia Según el Derecho Internacional General”. En su: **La No Intervención, Sus normas y el significado en las Américas**. Argentina. Editorial La Ley, Buenos Aires, 1959. Biblioteca Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Verdier, Alejandro, **La Evolución del Principio de No Intervención**, ISEN, 1999, Buenos Aires.

Verdross, Alfred, **Derecho Internacional Público**, Madrid, Aguilar, 1963.

Villalpando, Waldo, **De los Derechos Humanos al Derecho Internacional Penal**, Ed. Abeledo Perrot, S.A, 2000, Buenos Aires.

VOICE, **The future of European humanitarian aid, The NGO view**. Position paper. Bruselas, 1999.

Wallerstein, Immanuel y Balibar, Etienne, **Raza, nación y clase**; Madrid, Iepala, 1991.

Wallerstein, Immanuel, “The Capitalist World-Economy” en Wallerstein, Immanuel, **The Modern World System**, 3 Vols. New York, Academic Press, 1974-1988.

- **The Modern World System**. New York, Academic Press, 1989, 3 volúmenes.

Waltz, Kenneth, **El Hombre, el Estado y la Guerra**, Buenos Aires, Nova, 1970.

Walzer, Michael. **Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos**, Barcelona, Paidós, 2001.

Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1964, Segunda Edición.

- **El político y el científico**; Madrid, Alianza Editorial, 1967
- **Sociología del derecho**; Granada, Comares, 2001

Weiss Thomas, **Military-Civilian Interactions**, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 1999.

Weglyn, Michi. **Years of Infamy (The Untold Story of America's Concentration Camps)**, Nueva York, 1976,

Williams Michael, **Civil-Military Relations and Peacekeeping**, Adelphi Paper 321, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Williamson, John. **Democracy and the Washington Consensus, World Development**, 21(8), 1993.

- Revisión del Consenso de Washington en: Emmerij, Lovis y José Núñez del Arco, (comps), **El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI**, Washington D.C.: BID. 1998.

Wolfe, Marshall. **El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica**, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1976.

Yost, Charles Woodfruf. **The Insecurity of Nations: International Relations in the Twentieth Century**, New York, 1968.

Zaffaroni, Raúl. **En busca de las penas perdidas (deslegitimación y dogmática jurídico-penal)**. Bogotá, Temis, 1990.

Zawels, Estanislao A., **Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90**, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Buenos Aires.

Zolo, Zolo, **Cosmópolis: Prospects for World Government**. Cambridge Polity Press, 1997.

Zorgbibe, Charles. **Historia de las Relaciones Internacionales** (Vol. I y II), Alianza editorial, Madrid, 1997.

Artículos

Abad Castelos, Montserrat “El pluralismo como puente hacia el multilateralismo: el informe del grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil” En: *Revista electrónica de estudios internacionales*, N° 9, 2005 dialnet.unirioja.es

Abi-Saab, Rosemary. “Los principios generales del derecho humanitario según la Corte Internacional de Justicia”. En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, N° 82 (julio-agosto de 1987).

Abrams, Elliot 1993 “The American Hemisphere After the Cold War”, em *Working Paper, John M. Olin Institute for Strategic Studies*, Harvard University, (Cambridge), N° 5.

Aegean Sea Continental Shelf Case (Jurisdiction of the Court) (December 19, 1978): <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/igtsummary781219.htm>

Ajaj, Ahmad. "Humanitarian Intervention: Second Reading of the Charter of the United Nations." *Arab Law Quarterly* Vol. 8 (1993)

Albright Madeleine, “La ONU y los intereses de Estados Unidos”, *Política exterior*, vol. VIII, 42, 1994-1995.

Alger, Chadwick F. Failed States and Global Governance. Failed States Conference Purdue University, April-8-11, 1999 www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Alger.html

Alvear Valenzuela, María Soledad, “La política exterior de Chile en los inicios del milenio”, *Diplomacia, Estrategia, Política*, Año 1, Nro. 1, Octubre-Diciembre 2004.

Amnistía Internacional. “Guantánamo: Dos años de secuestro de los derechos humanos”. Aporrea 01/01/2004. <http://www.aporrea.org/actualidad/n12937.html>

Andrés Sáenz de Santamaría, Paz. "Kosovo: Todo por el derecho internacional, pero sin el derecho internacional", *Meridiano CERI*, n° 28, agosto 1999,

- “El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?” *Revista Española de Derecho Internacional*, N° 1/2003.

Aguirre, Mariano. “Violencia y Estados (¿frágiles?) en América Latina”, *FRIDE* www.fride.org

Amnistía Internacional, "Haiti: Disarmament delayed, justice denied", julio de 2005, en [http://web.amnesty.org/library/pdf/AMR360052005ENGLISH/\\$File/AMR3600505.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/AMR360052005ENGLISH/$File/AMR3600505.pdf)

Araujo de Souza, Nilson, "El Mundo Hoy: Globalización es el Nuevo Nombre del Imperialismo", en Correos para la Emancipación, Director: Fernando Bossi Año IV, Número 142, 10 de Mayo del 2002.

Archibugi Daniele, "The reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: a Critical Review", *Journal of Peace Research*, Sage Publications, 3, 1993.

Arcuri, Antonio, "Aldea Global, pero sin Desigualdades", en Diario La Nación, Buenos Aires, 3 de Marzo del 2003.

Arias Inocencio, "La insoportable levedad del Consejo de Seguridad", *Diario ABC*, 17-12-1999.

Bader, Veit. "Citizenship and Exclusion: Radical Democracy, Community, and Justice. or, What is Wrong with Communitarianism?" *Political Theory*, 23, n2, mayo, 1995

Bayefsky, Anne, "Cultural sovereignty, relativism, and international human rights: new excuses for old strategies" *Ratio Juris*, vol 9, n1, march, 1996.

Bell Lara, José. "Globalización capitalista, subdesarrollo y perspectivas de desarrollo". Material en Soporte electrónico, FLACSO, La Habana 2001.

Benítez, Rafael A.; "Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 7/2003 (www.reei.org).

Besio Félix. "Estructuración Multidimensional y Compleja de la Seguridad Hemisférica". Primer premio académico, años 2002 – 2003 de la Asociación de Asesores, Cursantes y Egresados del Colegio Interamericano de Defensa. En <http://www.resdal.org.ar/art-besio.html>.

Bertrand Maurice, "Las Naciones Unidas, reducidas al papel de bomberos", *Cuatro Semanas y le Monde Diplomatique*, 7, agosto 1993.

Bettati, Mario. "Injerencia, intervención o asistencia humanitaria" *Tiempos de paz*, n32-33, primavera-verano, 1994.

- "Les ONGs et le droit d'ingérence humanitaire", en *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1017-1018, mars/avril 2002.

Blondel, Jean Luc, "Sanciones para los crímenes de guerra?", *Communitas*, abril 1993.

- "Las fuerzas de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, agosto-septiembre 1992, n° 50.

Bonadeo, Armando A., “Actualización de las normas referentes a la limitación de los medios y métodos de combate”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1999-2000.

Boutros Boutros-Ghali, “Una nueva etapa para las Naciones Unidas”, *Política exterior*, 31, invierno 1993.

- “La ONU en su 50º aniversario”, *Política exterior*, vol. IX, 44, aprile/maggio 1995, pp. 209-214.

Bowen Desmond, “Something must be done - Military intervention”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 23, 2000. <http://www.wcfia.harvard.edu/fellows/papers/1997-98/bowen.pdf>.

Bricmont, Jean. “El “deber de injerencia”, nuevo disfraz del expansionismo” *Red Voltaire.net* <http://www.voltairenet.org/article131585.html>

Brock, Lothar “Nation-building - Prelude or Belated Solution to the Failing of States?” Failed States Conference Purdue University, 2001. www.ippu.purdue.edu/failed_states/2001/papers/brock.pdf

Broszka, Michael; Franko, Patrice; Husband, Jo: “Typology of Military Assets”. Bonn International Center for Conversion. En <http://www.bicc.de/general/paper16/paper16.pdf>

Burback, Steve. Los cascos azules: una historia de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la organización de las Naciones Unidas. *Military Review*, LXXIV, 1994

Byman Daniel, ‘Uncertain Partners: NGOs and the Military’, *Survival*, Vol. 43, N° 2, Summer 2001. <http://www18.georgetown.edu/data/people/dlb32/publication-31950.pdf>.

Carment, David. “Effective Defence Policy for Responding to Failed and Failing States” Prepared for the Canadian Defence & Foreign Affairs Institute’s “Research Paper Series” June, 2005 www.carleton.ca/cifp/docs/EffectiveDefencePolicyFailedStates.pdf

Carrillo Salcedo Juan Antonio, “Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986”, *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*. ONU: año XL, Madrid, Universidad Complutense, 1987.

Castillo Daudí. Mireya. “La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, N° 1/2003.

Cassese, Antonio. “Ex iniuria ius oritur: Are we Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law*, 1999, n° 1.

Castells, Manuel y Aoyama, Yuko "Paths Towards the Informational Society: Employment Structure in G-7 Countries, 1920-90", *International Labour Review*, 133, N 1 (1994).

Cebada Romero, Alicia. "Los conceptos de obligación erga omnes, ius cogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 4 (2002), <http://www.reei.org/reei4/Cebada.PDF>

Child, John. "Strategic concepts of Latin America: an update". *Interamerican Economic Affairs*, vol 34, número 1.

Childers Erskine e Urquhart Brian, "Un mundo en necesidad de conducción: las Naciones Unidas del mañana", *Development Dialogue*, 1-2, 1990.

Chomsky, Noam, "Poder en el Escenario Global", en *New Left Review* (Edición en español) Enero del 2000.

- "EUA Quiere Dominar el Mundo", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 16 de Marzo del 2003.

Clapham, Christopher. Failed states and non-states in the modern international order Conference on Failed States, Florence, April 2000 www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/clapham.html

Cohen. Eliot A. "History and the Hyperpower." *Foreign Affairs* 83, no. 4 (Julio/Agosto 2004).

Comité Internacional de la Cruz Roja. "Respeto del derecho internacional humanitario en la comunidad internacional", *Revista Argentina de Derecho Militar*, diciembre 1986 (5)

- "Encuentro entre dos mundos", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre 1992
- "Derecho humanitario y derechos humanos: especificidades y convergencias", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, núm. 116, marzo-abril de 1993.
- "Principes directeurs concernant le droit a l'assistance humanitaire", *Revue Internationale de la Croix Rouge*, novembre-décembre, 1993.
- "Jurisdicción penal internacional y derecho internacional humanitario: los Tribunales para ex Yugoslavia y Ruanda-Informe especial", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, noviembre-diciembre 1997

Condena para la "Dama de Hierro" Bosnia, en *BBC Mundo en Español*, 27 de Febrero del 2003 http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2805000/2805893.stm.

Concannon Jr., Brian. "Haiti's Flawed Electoral Process Bodes Ill for Future Stability", *Global Policy Forum*, enero de 2006, en <http://www.globalpolicy.org/security/issues/haiti/2006/0103stability.htm>

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 1, diciembre, 1999.

- Definiciones y Terminología sobre Misiones de Paz, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 2, mayo 2003
- La Experiencia Argentina en Misiones de Paz. Una visión integrada, Cuadernos de Lecciones Aprendidas, Nro 3, octubre 2004

Consigli, José Alejandro y Valladares, Gabriel. "Los Tribunales Internacionales para ex Yugoslavia y Ruanda, precursores necesarios de la Corte Penal Internacional", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1998.

Contreras Méndez Marco Antonio. "Del Derecho de Injerencia al Deber de Injerencia". *Revista de Investigaciones Jurídico – Políticas Tlamehua*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. http://www.buap.mx/investigacion/invesjuri/tlame/17y18/p_59.pdf

Cordero Galdós, Humberto. "La denominada cláusula democrática como modalidad de condicionamiento en los programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea". En: *Agenda Internacional*, año VII, N° 16. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, 2002; pp. 123 - 136.

Correa, Rafael (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL* 76, Santiago de Chile.

Cooper, Gordon, "Por Qué Todavía Necesitamos Imperios", en *The Guardian*, 18 de Abril del 2002.

Cooper, Richard, "The New Liberal Imperialism", *The London Observer*, Londres, 7 de Abril del 2002.

Cracia Montufar, Guillermo. "Intervención en Favor de la Democracia Representativa". En: *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, Bogotá, N° 2, 1963. pp. 94-101. (Biblioteca Corte Interamericana de Derechos Humanos)

Crocker, Chester "Engaging Failing States" *Foreign Affairs*, 00157120, Sep/Oct 2003, Vol. 82, en IRIS Center at the University of Maryland. <http://www.irisprojects.umd.edu>

D'amato, Anthony, "International Law and Rawls' Theory of Justice", *Denver Journal of International Law and Policy*, 1975.

Danaher, Kevin, "Justicia, no Guerra", publicado en *The Washington Post*, 29 de Septiembre del 2001. Traducción al español por el Equipo Nizkor el 12 de Octubre del 2001. <http://www.margen.org/terror/danaher.html>.

De Castro Sánchez, Claribel. "¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos: breves reflexiones". *Revista de Derecho UNED*, núm. 1, 2006

De la Paz, Meléndez Gabriela. "George W. Bush: Una política exterior unilateral." *Revista de Humanidades*. Tecnológico de Monterrey, no. 12. Primavera 2002.

De Senarclens, Pierre "Buen Gobierno y Crisis de los Mecanismos de Regulación Internacionales", en RICS: <http://www.unesco.org/issj/rics155/senarclensspa.html>.

Del Castillo, Graciana. Consolidación de la paz después de los conflictos: Un desafío para las Naciones Unidas. *Revista de la Cepal*, 55. 1995

Del Rosso, Jr., Stephen J., "The Insecure State (What Future for the State?" *Daedalus*, Vol. 124, no. 2 (Spring 1995) www.mtholyoke.edu/acad/intrel/rosso.htm

Deng, Francis M., **Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa**, Brookings Institution Press, 1996.

Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo. "Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005.

Diehl F., Paul, "Institutional Alternatives to Traditional U.N. Peacekeeping: an Assessment of Regional and Multinational Options", *Armed Forces & Society*, vol. XIX, 2, invierno 1993, pp. 209-230.

Diniz, Eugenio. "O Brasil e a MINUSTAH", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005.

Djiena Wembou, Michel-Cyr. "Le droit d'ingérence humanitaire: un droit aux fondement incertains, au contenu imprécis et géométrie variable." *African Journal of International and Comparative Law* Vol. 4 No. 3 (1992)

Domestici-Met, Marie-Josée, "Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire", *AFDI*, 1989.

Dorff, Robert H. "Responding to the Failed State: What to Do and What to Expect"
Failed States Conference Purdue University
www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Dorff.html

- Addressing the Challenges of State Failure Failed States Conference. 2000
Purdue University
www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/dorff.html

Druker, Peter, "The Global Economy and the Nation-State", en *Foreign Affaire*, Vol. 76, N° 5, September-October 1997.

Dunivin Karen, "Military Culture: Change and Continuity", *Armed Forces and Society*, Vol. 20, N° 4, Summer 1994.

Dunlap, Ben N. "State failure and the use of force in the age of global terror "Boston College Law School Student Publications
www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/journals/bcicl/27_2/09_TXT.htm

Durand, André, "El Comité Internacional de la Cruz Roja", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-agosto 1981.

Ebersole, Jon M "The Mohonk criteria for humanitarian assistance", *Human Rights Quarterly*, n° 17, 1995.

Edwards, Sebastian y I.Igal Magendzo (2002), Dollarization and Economic Performance: What do we Really Know?, Working Paper No 175, Banco Central de Chile. www.bcentral.cl/Estudios/dtbc/doctrab.htm.

Emmerij, Louis. "Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del desarrollo latinoamericano", En *Comercio Exterior* No. 10, Vol. 42, México, octubre de 1992.

Escobar, Arturo. "Beyond the Third World: Imperial globality, global coloniality, and anti-globalization social movements". Forthcoming in *Third World Quarterly*. 2004b.

Escola de Cultura de Pau, "Haití; ¿Ahora o nunca? Informe sobre la situación y los retos del país. Misión exploratoria (abril 2005)", julio de 2005, en <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/alerta/haiti/informe001.pdf>

Evans, Gareth, "Co-operative Security and Intrastate Conflict", *Foreign Policy*, Fall 1994.

- "La responsabilidad de proteger", en: *Revista de la OTAN*, invierno 2002
www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html
- y Sahnoun, Mohamed, "The Responsibility to Protect", en: *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2002

"Failed and Collapsed States in the International" System (December 2003) Documento preparado por The African Studies centre, Leiden; The Transnational Institute,

Amsterdam; The Center of Social Studies, Coimbra University, and The Peace Research Center – CIP-FUHEM, Madrid
www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failed/2003/12failedcollapsedstates.pdf

Fairley, Scott H. "State Actors, Humanitarian Intervention and International Law: Reopening Pandora's Box", *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1980, nº 1.

Fajardo del Castillo, Teresa; "Crónica de paz y seguridad (enero-junio 2005)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 10/2005 (www.reei.org).

Falk, Richard. "The Decline of Citizenship in an Era of Globalization". The Transnational Foundation for Peace and Future Research
www.transnational.org/forum/meet/falk_citizen.html

- "Reforming the United Nations: A Global Civil Society Perspective" The Transnational Foundation for Peace and Future Research
www.transnational.org

Fareed Zakaria, "Why America Scares the World", *Newsweek*, Nueva York, 24 de Marzo del 2003.

Fattorelli, Maria Lucia. "Dívidas Externa e Interna: Auditoria e a Luta por Justiça", *Campanha Jubileu Sul Brasil, Plenária da Campanha Jubileu Sul*. São Paulo, 29 de marzo de 2006. http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/Fattorelli_Carneiro_Maria_Lucia_DIVIDAS_EXTERNA_E_INTERNA_AUDITORIA_E_A_LUTA_POR_JUSTICA.pdf

Fernandez, Eusebio, "Lealtad cosmopolita e intervenciones bélicas humanitarias" *Revista de Occidente*, 236, enero, 2001.

Fernández Sánchez, Pablo Antonio, "El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 42, Barcelona, Fundació CIDOB, setembre 1998.

Figari, Guillermo Miguel, "Las Organizaciones Internacionales como Actores Internacionales", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año III, Nº 9, Setiembre-Diciembre, 1977.

Figueroa Plá, Uldarico "LA OEA y la evolución democrática del continente" En: *Diplomacia*, Nº 90. Santiago de Chile, Academia Diplomática de Chile, enero - marzo 2002; pp. 5 - 17.

Fishel, John y Saenz, Andrés, "Lessons of Peacekeeping Capacity Building: What We Have Learned From the Case of Haiti", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005.

Fixdal, Mona y Smith, Dan. "Humanitarian intervention and just war" *Mershon International Studies review*, 42, 1998

Follietti, Gilda, "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 35-56.

Franks Acusado de Crímenes de Guerra, en *BBC Mundo en español*, 14 de Mayo del 2003. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_3027000/3027295.stm.

Gallego-Díaz Soledad, "Propuestas a acomodar", *El País*, 3-07-1993

Garay Vera, Cristián "Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno". *Security and defense Studies Review. Interdisciplinary Journal Of the Center for Hemispheric Defense Studies*. Volume 4 No. 2 Fall 2004 http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2004/Garay_article-edited.pdf.

García Picazo, Paloma. "De la guerra perenne a una paz precaria: las relaciones internacionales y el proceso de la civilización", *Revista Española de Derecho Internacional*, N° 1/2005.

Garnier, Lydia W., Soberanía Limitada ¿Soberanía Nacional del siglo XXI?, en *Revista "GEOSUR"*, Vol. XIX, N° 220, Montevideo, Uruguay, Julio-Agosto 1998.

García-Sayán, Diego. Ponencia para el Coloquio Internacional "Generación de Consensos en Situaciones de conflicto: La experiencia Iberoamericana". Caracas, 27, 28 y 29 de noviembre del 2002.

- La tenaza de la democracia y los derechos humanos. En: *Foreign Affairs* En Español, otoño - invierno 2002. (Web: www.foreignaffairs-esp.org).

Gaspar T., Gabriel El proceso de democratización en América Latina (Balance a cinco años del fin de la guerra fría). En: *Diplomacia*, N° 67. Santiago de Chile, Academia Diplomática de Chile, 1995.

Gasser, Hans-Peter, "Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Breve examen de los nuevos logros", *Revista de la Cruz Roja Internacional*, Ginebra, mayo-junio de 1993.

Ghani, Ashraf, Lockhart, Clare and Carnahan, Michael "State-building in fragile and conflict-affected conditions" *Greentree Foundation*, September 18 and 21, 2005. <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Background.doc>

González Arencibia, Mario. Alternativas de desarrollo frente a la globalización capitalista y a la crisis del "socialismo real": Opciones para Cuba. Review No. XXII, 2 spring 1999. *Revista del Centro Fernand Braudel*, New York, Binghamton.

Gordon Lauren, Paul. "La Declaración Universal de Derechos Humanos: Gestación y mantenimiento de una revolución". <http://www.america.gov/st/hr-spanish/2008/November/20081205134726pii5.677432e-02.html>

Gott Richard, "Ninguna lágrima por Naciones Unidas", *Papeles para la paz*, 47/48, Madrid, CIP, 1993.

Goulding,, Marrack, "The Evolution of United Nations Peace Keeping", *International Affairs*, Vol. 69, Julio 1993

Gourlay Catriona, "Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Interventions", *Disarmament Forum*, 3, 2000.

Gros Espiell, Hector. "Naciones Unidas, Derechos Humanos y Democracia Internacional". *Revista de la Facultad de Derecho*, Uruguay. (Nº7):101-109. Enero-Junio 1995.

Guicherd, Catherine. "International Law and the War in Kosovo", *Survival, The International Institute for Strategic Studies Quarterly*, 1999, nº 2.

Gutiérrez, Carlos. "Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global". Pág. 7. En *Revista del Centro de Estudios Estratégicos* <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>

Gutiérrez Espada, Cesáreo; "El "uso de la fuerza" en el informe del Secretario General de Naciones Unidas preparatorio de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 10/2005 (www.reei.org).

Gutiérrez, José Antonio Haití: la cara sucia de las razones humanitarias - OCL, Jun 20 2005, *Anarkismo.net* www.anarkismo.net

Hagel, Chuck. "A Republican Foreign Policy." *Foreign Affairs* 83, no. 4 (Julio/Agosto 2004).

Harbottle Michael, 'New Roles for the Military', *Conflict Studies*, Nº 285, November 1995.

Harroff-Travel, Marion, "La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna". Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Mayo-junio de 1993, Núm. 117, Guatemala.

Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Centro de Justicia Global, "Keeping the Peace in Haiti?: An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success", marzo de 2005, en http://www.law.harvard.edu/programs/hrp/CAP/Text/Haiti_English_Final.pdf

Hass, Richard y Robert E. Litan, "Globalization and Its Discontents". En: *Foreign Affairs* No.3, Vol. 77, New York, Mayo-Junio 1998.

Hatzenbichler Gerald, 'Civil-Military Cooperation in UN Peace Operations Designed by SHIRBRIG', *International Peacekeeping*, Vol. 8, N° 1, Spring 2001.

Henkin, Louis. "Kosovo and the Law of 'Humanitarian Intervention'", *American Journal of International Law*, 1999.

Holm, Hans-Henrik Is There a Failed State Order? Foreign policy towards failed states Conference on Failed States, Florence, April 2000
www.ippu.purdue.edu/failed%5Fstates/2000/papers/holm.html.

Huntington, Samuel, "The Lonely Superpower: The New Dimension of Power", *Foreign Affairs*, March/April 1999.

Hutschenreuter, Alberto. Las Naciones Unidas y la búsqueda de la seguridad internacional. *Geopolítica*, 59. 1996

- La O.N.U. y su participación en la mantención de la paz y la seguridad internacionales. *Revista Cuatrimestral*, 419. 1996.

Iglesias Velasco, Alfonso; "La Respuesta Internacional ante los ataques terroristas contra Estados Unidos. Documentación", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 4/2002 (www.reei.org).

Ignatieff, Michael, "Barbarians at the Gate?", *New York Review of Books*, 28 de Febrero del 2002.

Ikenberry, John G. "America's Imperial Ambition." *Foreign Affairs* 81, no. 5 (Septiembre/Octubre 2002).

International Crisis group, Haiti's Transition: Hanging in the Balance, Update Briefing N° 7, febrero de 2005, en http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/b07_haiti_transition_hanging_in_the_balance.pdf

- Spoiling Security in Haiti, Latin America/Caribbean Report, N° 13, 31 de mayo de 2005, en <http://merln.ndu.edu/archive/icg/haitispoilingsecurity.pdf>
- "Can Haiti Hold Elections in 2005?", *Latin American/Caribbean Briefing* n° 8, agosto de 2005, en http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/b08_can_haiti_hold_elections_in_2005.pdf

International Review of The Red Cross, "Humanitarian Debate: Law, Policy and Action. The Kosovo Crisis And International Humanitarian Law", Vol. 82, March 2000.

Jackson Robert H. y Zacher, Mark W. The Territorial Covenant: International Society and the Stabilization of Boundaries Institute of International Relations The University of British Columbia Working Paper No. 15 July 1997 www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp15.pdf

Jackson, Robert H. "Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States" Institute of International Relations The University of British Columbia Working Paper No.25 November 1998 www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp25.pdf

Johnson, Paul, "The Answer to Terrorism? Colonialism, *Wall Street Journal*, New York, 9 de Octubre del 2001. <http://tanakanews.com/b1112wsj.htm>

- "The New Colonialism", *The New York Times Sunday Magazine*, New York, 18 de Abril de 1993.

Jospin, Lionel, La jungla del mundo globalizado, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 20 de Junio del 2001. <http://edant.clarin.com/diario/2001/06/20/o-02203.htm>

Jovasevic, Dragan, "NATO Genocide in FR of Yugoslavia", en *Review of International Affaire*, Vol. LI, No. 1091-93, April-June, 2000.

Kagan, Robert, "Power and Weakness, Why Europe and the US See the World Differently", *Policy Review*, Washington, Junio-Julio del 2002.

Kagan, Robert, "The Benevolent Empire", en *Foreign Policy*, Washington D.C., 1998.

Kansouh-Habib, Seheir. Sustainable Human Development: From Concepts to Programs. En *Social Development Issues* Vol. N. 2/3. University at Carbondale. USA 1997.

Kaplan, Robert. The Coming Anarchy. En *Atlantic Monthly* February, 1996. Extraído de Global Policy Forum www.globalpolicy.org/nations/future/kaplan7.htm

Kaysen, Carl (et al), "War With Irak: Costs, Consequences, and Alternatives". *American Academy of Arts and Sciences*, 2002, www.amacad.org/publications/monographs/War-withIrak.pdf.

Kennedy, Paul, "The Greatest Superpower Ever", *New Perspectives Quarterly*, Washington 2002. http://www.digitalnpq.org/archive/2002_spring/kennedy.html

Kenr, Soren. "¿Se reformara la ONU?" Página web del autor. <http://soerenkern.com/web/?p=14>.

- "Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia", ARI n°106/2005, 29/VII/2005

Kissinger, Henry. "Preemption and The End of Westphalia", en *New Perspectives Quartely*, Vol. 19, n° 4, Fall 2002.

Krauze, Enrique: "Zapata, anarquista, charro y devoto de la virgen de Guadalupe". Artículo en *ABC*, Madrid 16 de enero de 1994.

Krugman, Paul "The Fall and Rise of Development Economics". En *Massachusetts Institute of Technology* .mit.edu/krugman7www7dishpan.html .mayo de 1999.

- Towards a counter-counterrevolution in development theory. En: *Proceedings of the World Bank Annual Conference On Development Economics* 1992.

Lake, Henrietta The Conflict Resolution Overlap Class 13: Conflict and the Global System The Fletcher School Institute for Human Security fletcher.tufts.edu/humansecurity/pdf/Lake13.pdf

Lambach, Daniel. The International Politics of Failing States. Paper for the Conference "Dynamics of World Politics: Capacity, preferences and leadership", 46th Annual Convention of the International Studies Association, Honolulu, 1-5 March 2005 www.staff.uni-marburg.de/~lambach/#3

Lander, Edgardo "El colonialismo racista de los opositores e intelectuales en Venezuela. *Temas*.
<http://www.temas.com.ve/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=276>

Lauredo, Luis Remarks at the Conflict Prevention and Resolution Forum, Washington D.C., 12 de setembro, em www.state.gov/p/wha/rt/soa/. 2000

- Building Hemispheric Democracy. Address at Trinity College. Washington, D.C., 22 de janeiro, em www.state.gov/p/wha/rt/soa/. 2001

Leandro Leone Pepe y Suzeley Kalil Mathias "Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña" En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Universidad Estatal Paulista, Brasil, Año 19, Nº 1, 2005.

Leone Pepe, Leandro y Kalil Mathias, Suzeley, "Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622017b4909.pdf>

Levitin, Michael J.: "The Law of Forcé and the Forcé of Law: Grenada, the Falklands, and Humanitarian Intervention", en *Harvard International Law Journal*, vol. 27 (2), 1986.

Luck, Edward C. "Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress", *International Relations Studies and the United Nations Occasional Paper* 2003, nº 1.

Macrae, Joanna (2000), "Humanitarianism: facing new challenges", *Great Decisions*, pp. 87-96

- International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends, *ODI Briefing Paper*, abril 2002. Disponible en http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april02.pdf.

Mackinlay, John and Chopra, Jarat. "Second Generation Multinational Operations", *The Washington Quarterly*, Vol.15, Summer 1992

Maguire, Mairead Corrigan, Pérez Esquivel, Adolfo, Menchú Tum, Rigoberta. Carta de Tres Premios Nobel de la Paz a Kofi Annan Expresando su Rechazo a las Acciones Militares de Represalia, publicada por *Equipo Nizkor*, Serpaj Europa, <http://www.derechos.org:80/nizkor/>, 8 de Octubre del 2001.

Mallaby, Sebastian, "The Reluctant Imperialist, Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire", *Foreign Affairs*, New York, Marzo-Abril del 2002.

Marín Miguel Angel, "Reflexiones sobre la Conferencia de San Francisco y la Carta de las Naciones Unidas", *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense. ONU: año XL*, Madrid, Universidad Complutense, 1987.

Martella, Daniel. Operaciones de paz: grandes cambios en poco tiempo. ¿Estamos preparados? *Military Review*, LXXXI, 2001.

Martin, James J. "Raphael Lemkin y la invención del genocidio", <http://radioislam.org/islam/spanish/revision/lemkin.htm>

McCalla, Jocelyn. "Haiti: Lurching Towards 2006", *National Coalition for Haitian Rights*, noviembre de 2005, en <http://www.nchr.org/reports/lurching2006.pdf>

Mackinlay, John. Una nueva doctrina para los noventa. *Ser en el 2000*, 5. 1994.

Mariño Menéndez, Fernando M. "Algunas consideraciones sobre el derecho internacional relativo a la "intervención" armada de protección de los derechos fundamentales", *Revista de Occidente*, nº 236-237, 2001

Mendelson Forman, Johanna. "¿Podrá salvar la reforma a la ONU?" Real Instituto Elcano (Documento de trabajo nº 40/2005 de 17.10.2005). <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/609a32804f0185c2b994fd3170baead1/PDF-040-2005-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=609a32804f0185c2b994fd3170baead1>

Méndez, Juan y Chilier, Gastón. La cláusula democrática y el derecho interamericano. En: *Apuntes de Derecho*. Santiago de Chile, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Otoño, 2000. Nº6; pp. 18-25.

Mesa Salazar, Sergio. La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática. En: *Agenda Internacional*, año VII, Nº 16. Lima, Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, 2002.

Meyer, Lorenzo. "Una vista desde el sur al imperio posmoderno." *Foreign Affairs* en Español 4 no. 4 (Octubre/Diciembre 2004).

Micha, Luciana. "Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5 N. 1, Spring 2005

Mill, John Stuart "A few words about non intervention" en *Libertarian Alliance*, <http://www.libertarian.co.uk/lapubs/forep/forep008.pdf>

Miller Laura and Moskos Charles, 'Humanitarian or Warriors? Race, Gender, and Combat Status in Operation Restore Hope', *Armed Forces and Society*, Vol. 21. N° 4., Summer 1995.

Millman, Joel y Luhnnow, David, "Diez Años Después del Tratado de Libre Comercio: México Cede Parte del Protagonismo a China", en *The Wall Street Journal Americas*, 21 de Abril del 2003. http://online.wsj.com/public/article/0,,SB105096389382006900,00.html?mod=spanish_whats_news.

Moneta, Carlos J. "La dimensión cultural: el eslabón perdido de la globalización, En: *Capítulos del SELA* No. 47, Caracas, Julio-Septiembre, 1996.

Morgenthau, Hans J. "To Intervene or Not To Intervene," *Foreign Affairs*, April 1967 <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/vietnam/morgenthau.htm>

Múgica, Enrique. "¿Está justificada la intervención bélica humanitaria?", *Revista de Occidente*, n° 236-237.

Mullighan, José, "Ecuador y otros Estados son fichados por los militares estadounidenses: Comando Sur de EUA combate al Populismo Radical en América Latina", *ALTERCOM*, Comunicación para la Libertad, 13 de agosto de 2006.

Muñoz, Heraldo. The OAS and Democratic Governance. *Journal of Democracy*, julio de 1993.

- El Derecho a la democracia en las Américas. Estudios Internacionales, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*. (N°109): 58-82, Enero-Marzo 1995.

Navarro Lashayas, Miguel Angel. "¿Qué pasa en Haití?" *Aporrea*. www.aporrea.org/dameletra.php?docid=7096. Sábado, 28/02/04

Nguyen, Minh **The question of 'failed states'** en JRS Occasional Paper, no.8, March 2005. Uniya Jesuit Social Justice Centre. www.uniya.org/research/state_failure.pdf

Nicholson, Michael. Globalization, weak states and failed states. Prepared for the 'Failed States' Conference, April 7th - 11th, 1999. Purdue University, www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Nicholson.html

Norden, Deborah; "Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions", *International Peacekeeping*, vol. 2., Nro 3, Autumn 1995, pp. 330-349

Nye Jr., Joseph S., Donahue, John D. Governance in a globalizing world. Brookings Press, 2000. Introduction en www.ksg.harvard.edu-

Nye Jr., Joseph S. "Redefining the National Interest: Confusion after Kosovo", *Foreign Affairs*, July/August 1999.

- "Subestimar a la ONU es un Grave Error", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 15 de Abril del 2003.

Palomares Lerma, Gustavo. "Globalización de la seguridad y realismo preventivo: los Estados Unidos y el actual sistema internacional"; *Revista Española de Derecho Internacional*, N° 1/2004.

Patiño Mayer, Hernán: "Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica Seguridad Cooperativa." *Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de OEA*. Mayo 1993. En <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm>;

Pardo Rafael. *Los nuevos elementos de seguridad para América Latina*. <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999.

Pegg, Scott. "De Facto States in the International System". Institute of International Relations the University of British Columbia Working Paper No. 21, February 1998 www.iir.ubc.ca/pdf/FILES/webwp21.pdf

Péndola Brondi, Marcelo, "Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005.

Pérez González, Manuel: "La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva", en: *Revista Española de Derecho Internacional* vol.LV n°1/2003.

Pérez Vera, Elisa "La protection d'humanité en droit international", *Revue Belge de Droit International*, 1969

Perrin, Pierre, "Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 146, junio de 1998.

Petras, James. "Imperialism and NGOs in Latin America", en *Monthly Review*, N° 49, Diciembre de 1997.

- "El Mito de la Tercera Revolución Científica-Tecnológica en la Era del Imperio Neo-Mercantilista", en *Rebelión* <http://www.rebelion.org/petras/revcient280701.htm>. 2003.

- “Genocidio y vida cotidiana en Estados Unidos”. Rebelión 17/03/2003.
<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=9085>
- “América Latina ante los ojos de USA”. La Jornada, México, junio 2003.

Prebisch, Raúl. “Hacia una teoría de la transformación”. *Revista de la CEPAL* No. 10, Santiago de Chile 1980.

Quijano, Aníbal. “El Nuevo Imaginario Anti-Capitalista”, en http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/es/tbib_Anibal_Quijano.asp. 2002

Rabossi, Eduardo, “La teoría de los derechos humanos naturalizada” en *Revista del Centro Estudios Constitucionales*, No. 5 (enero-marzo 1990)

Ramírez León, José Luis. “La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el hemisferio”. *Síntesis*. (13):191-231, Julio-Diciembre 1993.

Remiro Brótons, Antonio. “No intervención versus injerencia humanitaria y principio democrático”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.VII, 1996-1997.

- “¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad”, *Política Exterior*, nº 69, 1999.
- “Crisis del Derecho internacional”, *Temas para el Debate*, nº 56, 1999.
- “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1999-1.
- “Un Nuevo Orden contra el Derecho internacional: el caso de Kosovo”, *Revista Jurídica de la UAM*, nº 4, 2001, pp. 89-104 (versión electrónica en la Revista Electrónica de Estudios Internacionales, www.reei.org , nº 1/2000)
- “Estados Unidos no se pregunta en qué se equivoca”, *Política Exterior*, nº 85, 2002.
- “Siglo XXI: un Nuevo Orden global contra el Derecho internacional universal”, en *Perspectivas Exteriores* 2002. Los intereses de España en el Mundo, Política exterior/Biblioteca Nueva/FRIDE, Madrid, 2002.
- “El Nuevo Orden mundial de la tribu opulenta”, *Revista Jurídica de la UAM*, nº 6, 2002.
- “Bush y los Estados Hampones”, *Política Exterior*, nº 90, 2002.
- “La tentación de la agresión: ilegalidad del unilateralismo”, *Política Exterior*, marzo-abril 2003.

- “¿Nuevo Orden o Derecho internacional?”, *CLAVES de Razón Práctica*, nº 132, 2003. (versión electrónica en Circunstancia, *Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Investigación Ortega y Gasset*, Año I, nº 3, enero 2004)

Rey, Francisco et.alter. “La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”, *Cuadernos del IECAH*, nº 1, Madrid, 2006.

Rice, Condolezza. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs* 79, no. 1 (Enero/Febrero 2000).

Rich, Ronald. Bringin democracy into international law. En: *Journal of Democracy*. July 2001, Vol. 12, N° 3.

Rodríguez, Juan Carlos. “La explotación del yo: una pesadilla histórica”. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=10288>

Rollins J.W., “Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operations: The Implications for NATO”, *International Peacekeeping*, Vol. 8, N° 1 Spring 2001.

Rojas Aravena, Francisco. “América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI”. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999.

Rosecrance, Richard. “The rise of the virtual state”, *Foreign Affairs*, Jul/Aug96, Vol. 75 Issue 4, p45, 17p, 1bw. <http://bss.sfsu.edu/fischer/IR%20305/Readings/riseof.htm>

Rotberg, Robert Failed States in a World of Terror en *Foreign Affairs* July/August 2002. Council on Foreign Relations
[.www.cfr.org/publication/4733/failed_states_in_a_world_of_terror.html](http://www.cfr.org/publication/4733/failed_states_in_a_world_of_terror.html)

- The New Nature of Nation-State Failure En *The Washington Quarterly* Summer 2002, pp. 85–96. The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology
<http://www.twq.com/02summer/rotberg.pdf>
- Nation-State failure: a recurring phenomenon? En *National Intelligence Council*, CIA. 6 de noviembre, 2003
www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2003_11_06_papers/panel2_nov6.pdf

Ryniker, Anne. La posición del CICR sobre la “intervención humanitaria”, *Revista de la CICR*, 1-03-2001, <http://icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDPG6> .

Sanjosé Gil, Amparo; “Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 9/2005 (www.reei.org).

Sánchez Cano Javier, "Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones españolas en la ONU (1978-1988)", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 26, Barcelona, Fundació CIDOB, 1993.

- "Las Naciones Unidas a finales del siglo XX", *Papers. Revista de sociologia*, Bellaterra (Barcelona), Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1993.

Sandoz, Yves, "El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 834, Ginebra, junio de 1999.

- "Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?", en www.wfn.org (The Worldwide Faith News Archives).

Schrag, Peter. "Destiny Manifests." *The Nation* 267, no. 16, 1998.

Serrano Smith Andrés, "Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz", *Política exterior*, vol. XII, 65, septiembre/octubre 1998.

Slaughter, Anne-Marie, "The real new world order", *Foreign Affairs*, New York, Sep/Oct 1997, Volume: 76, Issue: 5
www.mtholyoke.edu/~jwestern/um354/anne_marie_slaughter.htm

Sikkink, Kathryn. "Reconceptualizing sovereignty in the Americas: historical precursors and current practices. (International Law in the Americas: Rethinking National Sovereignty in an Age of Regional Integration)". *Houston Journal of International Law*. Spring, 1997, vol. 19 N°3.

Silva, Juan Domingo. "La seguridad: del conflicto a la cooperación". Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Arcis, Chile, *Revista de Estudios Políticos Militares*, Año 1 N° 2- 2° semestre 2001. En <http://www.cee.chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-2.pdf>.

SIMMA, Bruno. "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, 1999, nº 1.

Slim Hugo, "The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations", *International Peacekeeping*, Vol. 3, N. 1 1996.

- "Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war". *Studies on Emergencies and Disaster Relief* nº 6, Uppsala, 1997.

Sohn Louis B., "Important Improvements in the Functioning of the Principal Organs of the United Nations that can be made without Charter Reform", *American Journal of International Law (AJIL)*, ottobre 1997.

Stedman, Stephen John, "The New Interventionists", *Foreign Affairs*, Vol. 72 Issue 1, 1993/1994.

Stiglitz, Joseph E. y Lyn Squire. "International Development: Is it posible?" *Foreign Policy*, No. 110. Spring Washington DC. 1988.

Spanger, Hans-Joachim. "Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions" Paper written for Failed States Conference, Florence, 7-10 April 2000. Peace Research Institute Frankfurt
www.ippu.purdue.edu/failed%5Fstates/2000/papers/spanger.html

- "The Ambiguous Lessons of State Failure" Paper written for Failed States Conference 2001 Peace Research Institute Frankfurt
www.ippu.purdue.edu/failed%5Fstates/2001/papers/Spanger.pdf

Spence Nick, "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: More than a field Application", *International Peacekeeping*, Vol. 9, N° 1, Spring 2002.

Teitelbaum Alejandro "Haití: invasión y golpe de estado" Lyon, 9 de marzo de 2004. *Associação Americana de Juristas* <http://www.aaj.org.br/HAITI-Invasion-Golpe.htm>

Toffler, Alvin y Heidi, "El Quid de la Pobreza Mundial y Cómo Resolverlo", en *La Nación*, Buenos Aires, 20 de Enero del 2003. Traducción de Zoraida J. Valcárcel.

- "La guerra oculta por la influencia mundial", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 25 de Febrero del 2002. Traducción de Zoraida J. Valcárcel.
- "Las coaliciones del futuro", *Diario La Nación* de Buenos Aires, 9-12-2002, pág. 17, Sección Opinión, Traducción de Zoraida J. Valcárcel.

Tokatlian, Juan Gabriel, "Intervención en Haití, una alternativa infortunada" *El Arca* 57 <http://www.elarcadigital.com.ar>

- "Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina", *FRIDE*, octubre de 2005, en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=774>

Tomlinson Major R.K., "Reversing the Downward Spiral: exploring Cultural Dissonance Between the Military and NGOs On Humanitarian Operations", dissertation for the Master of Science in Defence Logistics Management, Cranfield University, Academic Year 1999-2000.

Tripodi Paolo, "Conscripts and Humanitarian Intervention: an Italian Perspective", *International Relations*, Vol. XIV, N° 6, December 1999.

- "Peacekeeping: Let the Conscripts Do the Job", *Security Dialogue*, Vol. 32, N° 2, June 2001.

- “Una Cultura Militar para las Operaciones de Paz”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXII, N° 1, 2002.
- “Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 17-35

Tripodi Paolo and Patel Preeti, ‘The Challenge of Peacekeeping in Africa’, *Contemporary Review*, Vol. 279, N° 1628, September 2001.

- -“Mission Impossible: Peacekeeping Dilemmas in the Horn of Africa”, *African Review of Foreign Policy*, Vol. 3, N° 2, December 2001.

Tucker, Robert W. "Reagan's Foreign Policy." *Foreign Affairs* 68, no. 1, 1989.

Tyson, Laura D'Andrea, (Decana de la London Business School, ex Asesora de Bill Clinton), “La Economía Global, Muy Frágil”, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 6 de Febrero del 2003, Traducción: Silvia S. Simonetti.

Thwaites Rey, Mabel, “El Neoliberalismo Transfirió el Costo de la Crisis a los Débiles”, reportaje a Nicola Bullard, experta en economía internacional, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 10 de Noviembre del 2002.

- “Si la Sociedad no Puede Organizarse, Gana el Mercado”. Reportaje a Robert Boyer, Director de investigaciones del Centro Nacional de Investigación Científica y de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia. Dictó conferencias en el CEIL-PIETT/CONICET, el IADE y las Universidades de Buenos Aires y La Plata. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 12 de Enero del 2003.

University of Miami School of Law. Center for the Study of Human Rights, “Haiti: Human Rights Investigation”, febrero de 2005, en http://www.law.miami.edu/cshr/CSHR_Report_02082005_v2.pdf

Urquhart Brian, “The United Nations: From the Peace-keeping to a Collective System?”, *Adelphi Papers*, 265, invierno 1991-1992

Valdés, Juan Gabriel, “Uso de la fuerza, elecciones y desafíos de la MINUSTAH”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Nro 1, 2005, pp. 3-15 .

Valenzuela, Lidice. “Haiti: A Coup Without Consultation”, *Global Policy Forum*, marzo de 2005, en <http://www.globalpolicy.org/security/issues/haiti/2004/0315consultation.htm>

Valladares, Gabriel Pablo, “El Comité Internacional de la Cruz Roja y el establecimiento de una Corte Penal Internacional de carácter permanente”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1999-2000.

Valticos, Nicolas, “Les droits de l’homme, le droit international et l’intervention militaire en Yougoslavie”, *Revue Générale de Droit International Public*, 108/2004/1.

Vallespín, Fernando. "Intervención humanitaria: ¿moral o política?", *Revista de Occidente*, N° 236-237, 2001.

Van Baarda Ted, "A Legal Perspective of Cooperation between military and humanitarian Organizations in Peace Support Operations", *International Peacekeeping*, Vol. 8, N° 1., Spring 2001.

Van Klaveren, Alberto. "La defensa de la Democracia en el ámbito Iberoamericano". *Revista Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile. (N°70):27-34, Septiembre de 1996.

Velit Granda, Ernesto Amenazas para el Tercer Mundo. Publicado en el *Diario El Comercio*, el 21 de Julio de 1991.

Viana, Natalia "La hora de las disculpas Los militares brasileños y los derechos humanos en Haití". Especial para *The Narco News Bulletin*, 13 de abril de 2005.

Vigevano, Marta, "El uso de la fuerza por las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el marco del Derecho Internacional Humanitario", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 2002-2003.

Vilanova Pere, "El mundo en 1994: mutación y desorden", *Anuario CIDOB*, 1994, en: www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Anuarios/vilanova.html.

Villar, Francisco. "La Organización de las Naciones Unidas ante los retos actuales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 29-30, Barcelona, Fundació CIDOB, 1995.

Vio Grossi, Eduardo La práctica interamericana sobre la democracia. En: *Diplomacia*, N° 67. Santiago de Chile, Academia Diplomática de Chile, 1995; pp. 15-32.

Wallensteen, Peter Beyond State Failure On Internal and External Ways of Ending State Failure. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, Sweden For the Failed States Conference, Purdue University, 2000
http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/wallensteen.html

Waltz, Kenneth N., "Globalization and Governance", *PS Online*, December 1999
www.mtholyoke.edu/acad/intrel/walglob.htm

Weigel, George. "American Interest, American Purpose. Moral Reasoning and U.S." *Foreign Policy*. New York: Praeger, 1989.

Weiss Thomas, "A Research Note About Military-Civilian Humanitarianism: More Questions than Answers", *Disasters*, Vol 21, N° 2, 1997.

Wippman, David. "Defending democracy through foreign intervention. (International Law in the Americas: Rethinking National Sovereignty in an Age of Regional Integration)". En: *Houston Journal of International Law*. Spring, 1997. Vol. 19 N° 3; pp. 659-687.

Wolf, Frank y Pierce, Edward September **Early Warning System for Failing Nations**
En Social Science Research Network Electronic Paper Collection. 1997
<http://papers.ssrn.com/abstract=282534>

Wolfowitz, Paul. "Clinton's First Year." *Foreign Affairs* 73, no.1 (Enero/Febrero 1994).

Woodward, Susan L. *Fragile States: Exploring the Concept*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior www.fride.org

Yannis, Alexandros. **The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications**. En *International Politics European Journal of International Law* Vol. 13 (2002) No. 5 www.ejil.org

Zawels, Estanislao A. *El genocidio de Rwanda, ¿un punto de inflexión de la seguridad colectiva?* Colección Edición Especial 221-241. Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2001.

3. Principales sitios consultados.

- Alter Presse - <http://www.alterpresse.org/es.php3>
- Amnistía Internacional (AI) - <http://web.amnesty.org/pages/hti-index-eng>
- Caribbean Community (CARICOM) - <http://www.caricom.org>
- CIA World Factbook
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/ha.html>
- Conseil Electoral Provisoire République d'Haïti - <http://www.cep-ht.org/>
- Escola de Cultura de Pau (ECP)
<http://www.pangea.org/unescopau/castellano/actividades/haiti.htm>
- European Union External Relations
http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=ht&status=new
- Global Policy Forum (GPF)
<http://www.globalpolicy.org/security/issues/haitindex.htm>
- Haiti Info - <http://www.haiti-info.com>
- Haiti Action Committee - <http://www.haitiaction.net/>
- Haiti Policy - <http://www.haitipolicy.org>
- Haiti Press Network - <http://www.haitipressnetwork.com>
- Human Rights Watch (HRW) - <http://hrw.org/doc/?t=americas&c=haiti>
- International Action Center - <http://www.iacenter.org/Haitifiles/haiti.htm>
- International Crisis Group (ICG)
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2899&l=1>
- International Monetary Fund (IMD)
<http://www.imf.org/external/country/HTI/index.htm>

- Inter-American Development Bank - <http://www.iadb.org/exr/country/eng/haiti>
- Institute for Justice & Democracy in Haiti (IJDH) - <http://www.ijdh.org>
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah>
- National Coalition for Haitian Rights (NCHR) - <http://nchr.org>
- NewsHaiti - <http://www.newshaiti.com>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) - <http://oashaiti.org>
- Security Council Report - <http://www.securitycouncilreport.org>
- United Nations Development Programme (UNDP) - <http://www.ht.undp.org>
- The World Bank World Food Programme (WFP) http://www.wfp.org/country_brief/indexcountry.asp?country=332#Overview
- Znet - <http://www.zmag.org/lam/haitiwatch.cfm>